

A Assistência Social como Política de enfrentamento da Pobreza no Brasil: algumas problematizações a partir do Programa Bolsa-Família em Campos dos Goytacazes/RJ¹

Social Assistance as a Brazilian public policy for reducing poverty: problems found in the analysis of the Programa Bolsa Família (Family Grants Program) in Campos dos Goytacazes/RJ

Érica Vieira de Almeida*

Rayana de Sá Monteiro**

Em tempo de ajuste fiscal e de esgotamento do movimento de expansão e universalização dos direitos sociais nos países centrais e periféricos, faz-se necessário problematizar o significado atual da Política de Assistência Social como política destinada aos trabalhadores mais pauperizados. Apontado como o principal programa social do último governo em função do aumento da renda dos trabalhadores mais empobrecidos, o Programa Bolsa-Família (PBF) não tem conseguido promover o acesso dos assistidos ao emprego e a outros direitos sociais, requisitos fundamentais à superação da pobreza e indispensáveis à cidadania.

Nowadays, as we deal with fiscal adjustment and the wearing out of movements for the expansion and universalization of social rights, in both central and peripheral countries, it is necessary to examine the present meaning of Social Assistance Public Policy as a policy addressed to the most underprivileged workers. Considered as the main social policy of latest Federal Government, due to the income improvement in the poorest families, the Programa Bolsa Família (PBF) has not succeeded in promoting access of those workers to social rights, especially employment, which are basic requirements to overcome poverty as well as to achieve citizenship.

Palavras-chave: Assistência Social. Direitos. Bolsa-Família.

Key Words: Social Assistance. Rights. Bolsa Família.

Introdução

Problematizar o significado social e político da Política de Assistência Social nos dias de hoje implica refletir sobre os limites contemporâneos impostos à Política de Seguridade Social brasileira que, desde a Constituição Federal de 1988, portanto, já no seu nascedouro, apresentou graves restrições no que se refere tanto ao escopo de direitos assegurados (limitando-se aos direitos à saúde, previdenciários e socioassistenciais)

¹ Este artigo é fruto de pesquisa intitulada Assistência Social: universalização do direito ou assistencialização?, e problematiza o significado atual da Assistência Social no enfrentamento da “questão social” no município de Campos dos Goytacazes/RJ.

* Assistente Social, Professora Adjunta da Universidade Federal Fluminense - UFF /Campos e Dra. em Serviço Social /UFRJ. E-mail: ericalmeida@uol.com.br

** Aluna de Graduação do Curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense - UFF /Campos e bolsista PIBIC 2010/11, Campos dos Goytacazes-RJ, Brasil. E-mail: rayanamonteiro@hotmail.com

quanto a sua capacidade inclusiva, na medida em que expulsou os trabalhadores desempregados e subempregados da proteção do Estado brasileiro², relegando-os, quando possível, em decorrência dos critérios de renda, à proteção deficiente, descontínua e precária da Assistência Social. Ainda que a Política de Assistência Social tenha ganhado relevância no contexto das Políticas Públicas, com ministério e orçamento próprios e, mais recentemente, com a aprovação de uma Política Nacional de Assistência Social e a proposição de um Sistema Único de Assistência Social – o SUAS –, a Assistência Social não deve ser analisada de *per se*, sob pena de comprometermos o seu real significado e, mais, de confundirmos a política de Assistência Social realmente existente com aquela que se tornou objeto de luta dos assistentes sociais e dos trabalhadores a partir da segunda metade dos anos 80 - a de garantidora de direitos e espaço de protagonismo político dos seus usuários³.

Nessa perspectiva, merece maior atenção o processo de assistencialização das políticas universais imposto pelos sucessivos cortes nos gastos sociais com a política de ajuste fiscal que vem reiterando o traço assistencialista e compensatório que acompanha a trajetória histórica da intervenção social do Estado brasileiro junto às famílias de trabalhadores mais pobres. Aliás, esse processo, já denunciado nos anos 90⁴, está intimamente vinculado às recentes transformações societárias decorrentes do novo padrão de acumulação capitalista e das suas estratégias de manutenção das supertaxas de lucro e, por isso, deve estar presente nas análises sobre o que pode (ou não) a política de Assistência Social na atual configuração do capitalismo mundializado e sob a hegemonia do capital financeiro. Não se pretende com isso desconsiderar o seu papel estratégico num país como o Brasil, nem tampouco os seus avanços no campo do enfrentamento da herança conservadora e da cultura política refratária ao debate e à participação política com a generalização da experiência dos Conselhos, Conferências e outros espaços públicos, mas, em reconhecendo tais avanços, requisitar centralidade para o debate sobre o novo padrão de desigualdade e suas determinações nas sociedades contemporâneas (centrais e periféricas) assim como para o debate sobre o esgotamento do padrão de intervenção social que vigorou durante os “30 anos gloriosos”, pelo menos nos países de capitalismo central e que serviu como referência para os movimentos sociais e suas lutas a partir dos anos 80.

² Segundo informações do MPS / SPS – Secretaria de Políticas de Previdência Social, no documento intitulado *Evolução da Proteção Social e Impactos sobre a Pobreza – 1992 a 2005*, de junho de 2007, a exclusão dos trabalhadores informais e desempregados da proteção social do Estado deixou 32 milhões de trabalhadores desprotegidos: 29 milhões (16 e 59 anos) e 3,3 milhões (acima de 60 anos).

³ Ver SPOSATI, A. et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985.

⁴ Ver: BHERING, Elaine Rossetti. *Política social e capitalismo contemporâneo: um balanço crítico-bibliográfico*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993, Dissertação (Mestrado); MENEZES, Maria Thereza de. *Políticas sociais de assistência pública no Brasil: em busca de uma teoria perdida*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1992. Dissertação (Mestrado); NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 1992; MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

No Brasil, essa tarefa reivindica uma atenção especial para o processo de manutenção e expansão da concentração da terra e da renda e, ainda, sobre a incapacidade de o mercado de trabalho brasileiro garantir trabalho e remuneração adequados à reprodução social de milhões de trabalhadores e trabalhadoras, fator de integração social e fundamento da cidadania social. Nesse sentido, considerar as restrições econômicas e políticas como mediações relevantes no movimento de apreensão do significado social e político da Assistência Social hoje constitui uma necessidade teórico-metodológica, se pretendemos compreender e enfrentar os desafios postos a esta e às demais políticas sociais, no contexto atual de ajuste estrutural e de desresponsabilização social dos Estados com o enfrentamento da “questão social”.

A ausência do par conceitual produção e reprodução social da tradição marxista, nas análises sobre os processos contemporâneos, análises essas influenciadas pelas referências pós-fordistas e pós-modernas, tem provocado uma imensa lacuna na compreensão do fenômeno da pobreza, deliberadamente afastada das suas dimensões histórico-estruturais. Além disso, o tratamento analítico dispensado à política social, ocultando os seus vínculos com o novo padrão de acumulação e, por conseguinte, com os sucessivos ajustes estruturais e receituários neoliberais, também constitui um subproduto da hegemonia neoconservadora. Sob o pretexto de compreender melhor os processos sociopolíticos contemporâneos, esses deslocamentos teóricos têm sido os principais responsáveis pela naturalização da “questão social”. Assim sendo, as análises sobre as possibilidades da Assistência Social no enfrentamento da “questão social” no Brasil não podem desprezar os condicionamentos do quadro econômico mundial e seus rebatimentos em solo nacional e local, sob pena de reproduzir as armadilhas do politicismo, já duramente criticado nos anos 90. Nas palavras de Mota (1995), só a recuperação da unidade dialética entre produção e reprodução social pode afastar tanto o politicismo que desconsidera as metamorfoses no mundo do trabalho e da produção, quanto o economicismo que aniquila as contradições e a ação política dos sujeitos coletivos, ambos presentes em muitas análises sobre a política social que se faz hoje no Brasil.

Desenvolvimento

Marcada por uma industrialização tardia e por seus vínculos com as oligarquias agrárias, a modernização brasileira revelou-se conservadora pela sua incapacidade de promover uma ampla inclusão econômica e política que caracterizou o padrão de sociabilidade vigente nos Estados de Bem-Estar. Ao excluir do processo produtivo uma imensa parcela dos trabalhadores e integrar, de maneira precarizada e subalternizada, a outra, o processo de modernização no Brasil não criou as bases para uma cidadania

universal⁵, relegando esses trabalhadores e suas famílias à ação caritativa e filantrópica de segmentos da sociedade e, ainda, à assistência social estatal, caracterizada pelo seu caráter assistencialista, pontual, residual, intermitente e de baixa .

No final dos anos 80, a Constituição Federal consolidou um conjunto de conquistas no campo dos direitos sociais, ainda que uma grande parte delas esteja restrita ao campo jurídico-político formal, isto é, não tenha se efetivado concretamente, para milhões de trabalhadores e suas famílias. Cabe lembrar, no entanto, que até a Constituição de então, a noção de cidadania no Brasil era bastante restrita, já que não incorporava a dimensão dos direitos sociais, excluindo uma parcela significativa da população (trabalhadores informais, desempregados, incapacitados para o trabalho, mulheres e idosos, além das crianças e jovens em situação de pobreza extrema), da condição de cidadão portador desses direitos, como educação, saúde, habitação, saneamento e outros. Embora as conquistas da chamada “Constituição Cidadã” não tenham sido suficientes para gerar condições mais igualitárias e mais democráticas, ela tem funcionado como uma referência importante para as forças sociais de resistência frente ao processo de mercantilização dos direitos sociais. Fragmentadas e sem a hegemonia conquistada pelas forças sociais neoconservadoras, as forças de resistência (muitas vezes associadas a movimentos sociais de âmbito regional ou supranacional) têm impedido a desconstrução do atual padrão de proteção social brasileiro assentado na ideia de precedência dos direitos sociais sobre o equilíbrio fiscal, ainda que esta ideia tenha sido fortemente golpeada nas últimas duas décadas.

A ausência das condições objetivas e subjetivas necessárias à criação de uma rede de proteção social ampla e universal fez com que a Assistência Social, no Brasil, assumisse um caráter bastante peculiar, moldado, principalmente, pela ausência da universalização dos direitos. Não é por acaso que tradicionalmente a Assistência Social tem se constituído no lugar do clientelismo e da ação intermitente, residual e de baixa qualidade como afirma Sposati (1995) e outros. A sua inclusão como política de Seguridade Social pós-1988 indica, contraditoriamente, os avanços e os limites das forças sociais progressistas na luta por uma cidadania universal e igualitária para todos os brasileiros em face dos limites impostos pela conjuntura econômica e política da época. Cabe lembrar que a década de 80 foi também a década de emergência do neoliberalismo (com Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra), doutrina que vai fornecer os argumentos necessários à explicação da “crise” brasileira⁶. Nesse sentido, a inclusão dos excluídos da proteção

⁵ A cidadania, neste trabalho, é entendida como um fenômeno histórico e, como tal, marcado pela trajetória das lutas de classe. Se, tradicionalmente, ela é associada ao processo de conquistas pelo qual os Estados nacionais vieram se comprometendo com a garantia dos direitos civis e políticos, inicialmente e, mais tarde, com os direitos sociais em decorrência do protagonismo dos sujeitos políticos coletivos em face da “questão social”, não podemos nos esquecer do processo de desconstrução de direitos em curso a partir dos anos 70, no centro e na periferia. Daí pensarmos a cidadania enquanto um fenômeno resultante das lutas entre as classes, que tanto pode fazer avançar quanto pode restringir o conceito e sua abrangência. Outro aspecto que merece destaque no conceito de cidadania diz respeito a sua dimensão ativa, ou seja, à participação efetiva dos cidadãos na esfera pública, uma herança dos gregos e da valorização da ação política nas *polis*, ainda que por um período e por um grupo determinado.

⁶ Ver *Cultura da crise e seguridade social*: um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

estatal pela mediação da Política de Assistência Social (LOAS, 1993) deve ser vista como uma resistência ao neoconservadorismo que se espalhou tanto na sociedade política (com a contrarreforma do Estado) quanto na sociedade civil a partir da segunda metade dos anos 90 e que tem na tese da desresponsabilização social do Estado a sua maior conquista.

Cabe-nos problematizar se diante do quadro atual de ajuste estrutural e de desresponsabilização social dos Estados tanto nas sociedades periféricas quanto nas centrais, a Assistência Social pode vir a representar uma (e não a única) política estratégica no enfrentamento da pobreza e na promoção da inclusão (do segmento ao qual se destina) nas demais políticas universais, invertendo o quadro de assistencialização da Seguridade Social em curso. Até o momento, a sua implementação como política garantidora de direitos tem encontrado obstáculos de natureza e escalas diversas. Como se não bastasse a herança clientelista aliada ao imediatismo e às ações de tutela e de subalternidade que insistem em não abandonar o campo da assistência social, os sucessivos cortes na área social em consequência do ajuste fiscal a partir da década de 90 atingiram duramente o caráter universal das políticas sociais, em especial, da Política de Assistência Social, seja pela introdução dos critérios de renda (focalização), seja pela forma precária e desarticulada pela qual esta Política vem sendo conduzida no país.

Justificada pelos sucessivos governos e seus *experts* como a melhor forma de atingir o público-alvo da política social, ou seja, os mais pobres e, ainda, como a forma mais racional de otimizar os escassos recursos da área social, a focalização alcança uma hegemonia quase inquestionável entre técnicos, governantes e, também, na sociedade civil, escamoteando os seus verdadeiros motivos - o ajuste fiscal e os sucessivos cortes nos gastos sociais. Ao instituir o critério de renda (renda *per capita*) como critério de elegibilidade para os programas públicos, o Estado promove uma diferenciação entre os trabalhadores de menor renda – os pobres e os indigentes⁷. Além disso, a focalização acaba justificando também a tese de que o Estado seria responsável apenas pela erradicação da “pobreza absoluta”, da “miséria”, da “pobreza em condições extremas”, daí o seu público-alvo ser aquele que vive “abaixo da linha da pobreza”, abdicando dos seus compromissos e deveres para com os demais trabalhadores, excluídos da proteção social estatal⁸.

Amplamente disseminada nos dois governos de FHC e mantida no governo Lula, a focalização constitui um traço das “novas” políticas sociais e da nova lógica que preside as políticas sociais de corte neoliberal, chanceladas pelo Banco Mundial (BIRD) e outros agentes da governança mundial, na contramão da sociabilidade assentada na ideia de cidadania universal. Ao defender a focalização na assistência social, que já

⁷ Desde o primeiro governo de FHC que os programas sociais respondem à lógica da focalização, distinguindo as pessoas entre “pobres” e “indigentes”. Os primeiros seriam aqueles cuja renda *per capita* familiar era inferior a ½ salário mínimo e os indigentes, aqueles cuja renda *per capita* familiar era inferior a ¼ do salário mínimo. Enquanto a renda dos pobres é considerada insuficiente para as suas necessidades fundamentais, a renda dos indigentes não é suficiente sequer para as necessidades nutricionais.

⁸ Ver nota de rodapé nº 1.

possui um caráter restritivo na medida em que é uma política voltada para os segmentos mais empobrecidos ou em situação de “vulnerabilidade” (LOAS/93), os analistas do BIRD e aqueles pertencentes aos governos que implementam a focalização através da adoção dos critérios de renda (BPC, BF e outros programas e benefícios estaduais e municipais), promovem uma hierarquização perversa da pobreza, o que por sua vez tem gerado inúmeras estratégias por parte daqueles que demandam tais benefícios, como por exemplo, o de abrir mão de empregos temporários, embora com carteira assinada, para não perder o benefício socioassistencial que, segundo eles, são “certos” e com os quais podem contar. Ora, em tempo de insegurança no trabalho e de expansão do movimento de precarização, o trabalhador pauperizado tem sido obrigado a fazer “escolhas” imorais.

A adoção da perspectiva da pobreza absoluta pelo Estado brasileiro, em todas as suas instâncias, transferindo para o trabalhador a responsabilidade de provar se ele é muito ou pouco pobre para ter acesso a um direito social fundamental é inconcebível do ponto de vista da cidadania e demonstra, mais uma vez, a incapacidade político-institucional do nosso Estado para promover a equidade pela mediação dos direitos econômicos e sociais. Para Pereira e Stein (2010), os mecanismos da focalização contêm vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios testes de meios (comprovação compulsória de pobreza); a fraudemania (mania de ver em cada pobre que demanda a proteção social do Estado um fraudador); as contrapartidas (como se o alvo da proteção tivesse alguma falta pessoal a expiar) e, por fim, o estigma que transforma cidadãos de direitos em incômodos dependentes da ajuda estatal.

Mesmo diante desses desafios, a ideia da Assistência como política de enfrentamento da pobreza volta a ganhar fôlego com a proposta do SUAS - Sistema Único de Assistência Social – em 2004, e, especialmente, com a criação e expansão do programa federal de transferência de renda – o Bolsa-Família – nos dois governos do presidente Lula. Todavia, ainda são inúmeros os problemas relativos a sua efetivação, em especial, aqueles referentes ao direito ao trabalho e à renda para os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho ou integrados a ele de maneira precarizada e desprotegida e, sem o qual não se pode falar em cidadania ou em qualquer processo de inclusão social e política. Ademais, a lógica da focalização associada ao processo crescente de assistencialização das políticas sociais deixa claro o novo significado atribuído às políticas sociais pelos neoconservadores. A ruptura com o sentido atribuído pelo Estado de Bem-Estar Social coincide com o processo de mundialização do capital a partir dos anos 70, sob o comando e hegemonia (ainda que “passiva”) do capital financeiro.

Ainda que a política social nas sociedades de *Welfare* europeu preserve a sua função de controle, não podemos deixar de pensá-las, também, como conquista dos trabalhadores e, portanto, como estratégias importantes no avanço do padrão civilizatório e de bem-estar da classe – que – vive – do trabalho. Nesse sentido, a ruptura com o significado atribuído à política social pelo processo histórico que desencadeou

o Estado de Bem-Estar Social refere-se à supressão da política social como resposta do Estado às necessidades dos trabalhadores, tornadas públicas pela “questão social”, ou seja, a sua dimensão de integração social, para tornar-se apenas instrumento de controle e de coerção dos pobres e de administração da pobreza em níveis “aceitáveis”. Retira-se da política social todo e qualquer aspecto contestatório, participativo ou mesmo de melhoria nas condições de reprodução da força de trabalho que é o sentido atribuído pela modernidade. Na pós-modernidade (no sentido de Perry Anderson) a política social tem sido completamente despida dos interesses e necessidades da classe trabalhadora para se travestir em estratégias sofisticadas de controle da mesma, sobretudo daquela considerada “perigosa”, colocando em xeque o pacto construído pela social-democracia no início do século XX (não confundirmos com a atual social-democracia europeia e mesmo com a brasileira) e do qual nasceu a noção de cidadania que temos como referência, ainda que para ampliá-la e aprofundá-la.

O processo de mundialização do capital, caracterizado pela adoção de inovações tecnológicas poupadoras de força de trabalho, aliada à desregulamentação e liberalização dos mercados de capitais, financeiros e de trabalho, aprofundou ainda mais as desigualdades socioeconômicas entre os países centrais e periféricos, assim como em seu interior. Além disso, nas sociedades periféricas e semiperiféricas, a concorrência pelo oferecimento de mão de obra a custos decrescentes, em função do agravamento do desemprego estrutural, vem intensificando ainda mais o processo de precarização do trabalho. Para Tavares (2004) e Barbosa (2008), a informalidade, assim como a precarização constituem relações funcionais ao capitalismo contemporâneo que se caracteriza pelo aumento das taxas de lucro dos grandes oligopólios em detrimento da reprodução social da força de trabalho, corroborada pelo aumento do desemprego e da flexibilização dos direitos trabalhistas.

As políticas de ajuste econômico a partir dos anos 90, com a adoção do receituário neoliberal, aprofundou o quadro de estagnação da renda *per capita* acompanhado pela desaceleração na abertura de novas vagas assalariadas formais, abrindo maior flanco para elevação do desemprego e de postos de trabalho precários (POCHMANN, 2004).

Segundo o Ministério do Trabalho, entre 1990 e 1998, as ocupações mais qualificadas caíram e as não qualificadas cresceram em 14,2%, envolvendo, principalmente, mulheres, crianças e jovens pauperizados. Cerca de 30% dos postos de trabalho abertos foram por conta própria, sem remuneração e empregadores, ratificando a tendência de crescimento da precarização, isto é, das formas disfarçadas de desemprego, um subproduto tanto das formas atrasadas quanto daquelas mais “modernas” vigentes no mundo capitalista (ALMEIDA, 2009, p.92).

⁹ Embora este debate demande um espaço maior, não podemos deixar de ressaltar o caráter contraditório das Políticas Sociais no *Welfare* que, mesmo promovendo a integração à sociabilidade burguesa, também, elevou o padrão de bem-estar dos trabalhadores, incluindo a socialização da política e do acesso à educação e à cultura. A sua contradição reside, sobretudo, no caráter insuficiente das suas reformas e, não, nas mesmas.

No Brasil, durante as décadas perdidas de 80 e 90, de cada 10 ocupações geradas, a metade foi de responsabilidade do segmento não organizado¹⁰, promovendo uma significativa inflexão na tendência registrada até os anos 80 no mercado de trabalho brasileiro. Diretamente relacionada aos investimentos privados e públicos, a criação de empregos no Brasil está bem abaixo das necessidades e expectativas da população trabalhadora, sobretudo dos mais jovens. Entre 1995 e 2004, foram criados 13,3 milhões de novos postos de trabalho, elevando o nível geral de emprego de 56,3% da PEA para 57,3%, o que, segundo Pochmann (2007), se deve ao aumento nos gastos sociais, em especial, com os serviços de saúde, educação, habitação, previdência e assistência social, trabalho, entre outros. Ainda segundo Pochmann (2007), entre 2003 e 2004, 33,9% do total de empregos urbanos abertos no Brasil foi determinado fundamentalmente pelo gasto social. Em síntese, pode-se concluir que a cada 100 postos de trabalho abertos atualmente no setor urbano, 34 dependeram diretamente do gasto social. Sem a elevação do gasto social, afirma Pochmann, a taxa de desemprego de 9,03% da PEA em 2004 (ou 8,2 milhões de desempregados) poderia ter alcançado 11,4% da PEA (ou 10,4 milhões de desempregados). Cabe lembrar que o setor de serviços sociais no Brasil, apesar das críticas dos neoliberais ao tamanho do Estado, é responsável por apenas 14,6% do emprego, um índice bastante tímido se considerarmos as taxas dos países centrais como a França (23,5%), a Alemanha (24,3%), os EUA (25,5%), e a Inglaterra (27,2%).

Como já adiantamos, a política de ajuste fiscal que marca a entrada dos anos 90 no Brasil e, por conseguinte, a hegemonia da doutrina neoliberal entre nós, não se restringiu aos governos neoliberais de Collor e FHC. Ela constitui a resposta do Estado brasileiro, cooptado por frações das classes dominantes, à crise do capital. Apresentada como a única saída à crise de governabilidade e ao custo Brasil, o governo Lula e o atual governo Dilma (pelo menos até agora) mantêm a política de superávit primário e de juros elevados, aumentando, consideravelmente, a remuneração dos agentes financeiros e acentuando a política de transferência direta de renda dos trabalhadores para uma pequena parcela da burguesia financeira nacional ou não. A título de exemplo, em 2008, só o governo federal gastou 3,8% do PIB nacional com pagamento dos juros da dívida pública. Se somarmos os gastos realizados com os governos estaduais e municipais, essa cifra chega a 5,6% do PIB brasileiro. Para termos noção do peso dos juros da dívida pública no orçamento, vale registrar que o Programa Bolsa-Família, em 2008, custou 0,4% do PIB, ou seja, 10 vezes menos que aquele gasto com juros. Para o SUS, em 2006, foram destinados 3,6%, e para a Educação 4,3% do PIB nacional¹¹, ambos bem abaixo do que foi destinado às 20 mil famílias de banqueiros. Cabe lembrar que o superávit

¹⁰ Segundo Pochmann, o segmento não organizado refere-se às modalidades de trabalho com característica não tipicamente capitalista (Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites. *Cadernos IPEA*. Mercado de Trabalho, ago./ 2004.). Aqui, encontram-se o trabalho por conta própria e as atividades relativas à Economia Solidária e às mais diversas formas de associativismo e formas coletivas de trabalho.

¹¹ Ver GONDIM, F, LETTIERI, M. Tributação e desigualdade. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, v.4, n. 39, p. 8-9, out. 2010.

primário vem sendo engordado com recursos da Seguridade Social. Até novembro de 2009, por meio da DRU, foram desviados legalmente da Seguridade Social nada menos que R\$35,5 bilhões para fins de pagamento de juros e serviços da dívida. De 2000 para cá foram mais de R\$300 bilhões¹².

Ao privilegiar o pagamento da dívida pública em detrimento do investimento em política social, o Estado brasileiro não só vem deixando de gerar milhões de postos de trabalho, penalizando milhões de trabalhadores sem empregos ou subempregados, em especial os mais jovens, negros e pobres, como também vem se desresponsabilizando dos seus deveres para com a efetivação universal dos direitos sociais como moradia, educação, saúde, transporte, lazer, dentre outros. Nas palavras de Pochmann (2007), a despesa com encargos da dívida pública (157 bilhões), em 2005, significou a contenção de 521 mil postos de trabalho que poderiam ter sido abertos em todo o país caso esse recurso fosse aplicado na área social. É bom lembrar que mesmo com as medidas de valorização do poder aquisitivo do salário mínimo na era Lula (ainda que este esteja longe do valor adequado às necessidades sociais de uma família)¹³, da elevação do gasto social na geração de postos de trabalho, bem como dos mecanismos de transferência de renda para as famílias mais pobres via programas e benefícios da Assistência e da Previdência Social, a manutenção da política de ajuste não tem permitido uma maior desconcentração da renda, diminuindo a distância entre a renda do trabalho e do capital. Como exemplo, vale citar a pequena queda do índice de gini entre 1995 e 2004. Em nove anos, o índice de gini passou de 0,58 para 0,54, acumulando uma queda de apenas 6,5%. Segundo Pochmann (2007), o índice de gini mede fundamentalmente a realidade da desigualdade no interior da renda do trabalho, deixando de fora, portanto, as outras formas de renda que mais têm crescido no Brasil, como juros, lucros, renda da terra e de aluguéis e que somam 70% do PIB nacional.

Aliás, dos 127 países presentes no relatório da ONU sobre Desenvolvimento Humano (2004), o Brasil apresenta o 8º pior índice de desigualdade do mundo, superando todos os países da América do Sul e ficando à frente apenas de sete países africanos, já que poucos países possuem índices de gini superiores a 0,5¹⁴. Essa discussão tem com finalidade problematizar as metas ambiciosas de crescimento econômico (a de tornar-se a 5ª economia capitalista do mundo) sem a necessária distribuição da renda, seja pelo mecanismo do aumento do salário mínimo, da ampliação dos postos de trabalho com melhores salários, seja pela universalização dos direitos, de uma Política Tributária progressiva e outras medidas de distribuição de renda como a reforma agrária e urbana.

¹² Dados do Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Ver: SALVADOR, E. Crise do capital e socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, BEHRING (orgs.). *Crise do capital, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p.35-63.

¹³ Segundo o DIEESE, o salário mínimo deveria ser de R\$2.159,65 para uma família com dois filhos.

¹⁴ A título de comparação vale citar que os países do Norte da Europa, com forte tradição social-democrata e mais refratários às reformas neoliberais possuem índice de gini inferiores 0,3.

Criado no primeiro governo Lula e considerado pelo então governo e mesmo por alguns especialistas como o mais importante mecanismo de inclusão social nos últimos anos, o Programa Bolsa-Família¹⁵ possibilitou não apenas uma melhor distribuição da renda do trabalho, pela via do aumento da renda dos segmentos mais empobrecidos da população e do acesso desses segmentos ao consumo pela via do crédito, mas, também, segundo estudos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2009), melhorias nas condições de alimentação e de acesso aos equipamentos coletivos, além de crescimento nos índices de crianças e adolescentes na escola e aumento da escolaridade. Não podemos desconsiderar também a magnitude do Programa que, em 2010, atingiu mais de 12 milhões de famílias e reduziu o percentual de pessoas em condições de extrema pobreza, de 12% em 2003 para 4,8% em 2008 (MDS, 2009). Também segundo o relatório do MDS (2009), o aumento na renda familiar com o benefício foi na ordem de 48,7%, um aumento significativo, sobretudo para as famílias de menor renda.

Ora, se é correto afirmar que a unificação dos programas de transferência de renda, em nível federal, como o Bolsa-Família, bem como a adoção da perspectiva da universalização ampliou significativamente o universo de famílias atendidas, sobretudo se comparado ao universo atendido pelo antigo programa Bolsa-Escola nos dois governos de FHC, a manutenção dos critérios de renda, mecanismos perversos de exclusão e de manutenção da lógica da focalização, vem impedindo que uma grande parcela de trabalhadores empobrecidos e excluídos dos direitos da Previdência Social tenha acesso aos programas e benefícios e programas assistenciais, como o Bolsa-Família ou o BPC, para citar os dois mais importantes mecanismos de transferência direta de renda do Brasil. Como se não bastasse o critério de renda que exclui milhões de famílias de trabalhadores desempregados, precarizados e mal remunerados, o PBF não tem conseguido promover o acesso dos “assistidos” às políticas públicas fundamentais, nem tampouco, ao emprego, requisitos necessários à cidadania.

Se não há dúvida sobre o aumento da renda dos trabalhadores, em especial, daqueles mais empobrecidos, em sua maioria, famílias residentes no interior da região Nordeste (69,1% dos domicílios beneficiados pelo programa estão no Nordeste, segundo estudos do MDS, 2009) e, por conseguinte, sobre uma melhoria na distribuição da renda do trabalho nos últimos anos, o que nem todos divulgam é que essa mesma renda (do trabalho) vem diminuindo a sua participação no PIB nacional com relação à renda do capital, também nos últimos anos. Tal fato pode explicar porque o aumento da renda dos segmentos mais pauperizados não está acompanhado da melhoria dos equipamentos públicos ou na universalização das políticas sociais.

¹⁵ Instituída pela Medida Provisória nº 132 de outubro de 2003, o Programa Bolsa-Família é um programa federal de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, isto é, com renda *per capita* mensal entre 70 e 140 reais e em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda *per capita* mensal até 70 reais. Para aquelas famílias em situação de pobreza é transferido um benefício variável por criança e adolescente com até 15 anos de idade (no máximo de três benefícios por família) e também o benefício variável vinculado ao adolescente de 16 e 17 anos (máximo de dois benefícios por família). O benefício básico só é pago às famílias consideradas em situação de extrema pobreza, mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens.

É preciso ressaltar que a problematização do PBF não implica desqualificar o debate sobre o direito à renda e nem colocar-se contrário ao princípio da transferência de renda como um mecanismo importante de garantia de uma renda mínima e de distribuição de renda, sobretudo em sociedades com altos índices de desemprego e de subemprego, como é o caso do Brasil¹⁶. Durante o século XX (e ainda hoje), diversos países europeus e latino-americanos se utilizaram dessa modalidade de política social com vistas à minimização das sequelas do desemprego e do subemprego. A questão que se apresenta, hoje, é em que medida esses Programas e, em especial, o PBF vem contribuindo no enfrentamento das condições de desigualdade geradoras da pobreza, do analfabetismo, do trabalho infantil e de tantas outras mazelas, sobretudo em contextos de ajuste fiscal como têm sido as últimas décadas para a grande maioria dos países da América Latina e Caribe.

Chama a atenção, ainda, a disseminação dessa modalidade de política social a partir da entrada do século XXI, nos países dessa região. Segundo dados da CEPAL, 19 países dessa região desenvolvem programas de transferência de renda condicionados (PTC), com uma cobertura superior a 22 milhões de famílias, das quais 12 milhões estão no Brasil e 5 milhões no México, representando, respectivamente, 83% e 71% da população que vive em situação de pobreza. O Equador e a Colômbia atingem uma cobertura de 83% e 37% da população, enquanto os países centro-americanos não alcançam 20% da população pobre. Cabe problematizar a relação entre o gasto com o PTC e o PIB dos países. Segundo a CEPAL, o maior investimento, que é o caso do Equador, não alcança 1% do PIB. No Brasil, o gasto com o PBF representa apenas 0,41% do PIB e no México, 0,43% do PIB. Fica claro porque esses programas têm o apoio do Banco Mundial e outros agentes neoliberais e, também, porque esses programas carecem de uma articulação, de fato, com a ampliação da rede de proteção social, ou melhor, com a garantia efetiva dos direitos humanos fundamentais. Ora, ainda que o valor monetário da transferência de renda do PBF tenha permitido às

¹⁶ A ideia da renda mínima tem sua história ligada aos filósofos pré-modernos como Jean Luis Vives e Thomas More que nos séculos XIV e XV defenderam a tese de que nenhuma família poderia viver com rendimentos inferiores àquele estabelecido (geralmente esse valor tinha como referência o número de filhos e o preço do pão), de modo a enfrentar as sequelas da miséria. As primeiras experiências de transferência de renda como mecanismo de enfrentamento da pobreza datam do século XVIII, com a *Speenhanland* e sua tentativa de conter a evasão da força de trabalho do campo em direção às primeiras unidades fabris inglesas. No Brasil, a ideia de uma renda mínima para aqueles que não conseguem obtê-la tem como marco a proposta do Senador Eduardo Suplicy (década de 90) e ganha fôlego a partir das experiências municipais bem-sucedidas de Campinas, Brasília, Ribeirão Preto, na segunda metade da década de 90. Em 1995, o então governo FHC adotou, em nível federal, o Programa Bolsa-Escola, um programa de transferência de renda que tinha como principal objetivo manter as crianças e adolescentes na escola, aumentando, consequentemente, a sua escolaridade. Em 2003, o Governo Lula decide unificar os diversos programas de transferência de renda em nível federal, criando o conhecido Programa Bolsa-Família. Para os especialistas e governantes adeptos desta modalidade, os programas de transferência direta de renda são mais eficazes na medida em que dispensam alguns intermediários e permite uma maior valorização das famílias, que passam a ser consideradas como as principais responsáveis no gasto do recurso, definido sempre a partir do ponto de vista das próprias famílias e não mais das Instituições. Além da valorização da autonomia da autoridade familiar, alguns especialistas chamam a atenção para o processo de distribuição da renda e de dinamização da economia local a partir da transferência direta da renda e sua utilização na economia local e acesso ao crédito. Não podemos deixar de ressaltar que esses programas, pelo menos a maioria deles, são acompanhados de contrapartidas, isto é, exigências que devem ser cumpridas pelas famílias, tais como frequência escolar das crianças e adolescentes, visitas periódicas às unidades de saúde e, muitas vezes, a participação em programas de geração de trabalho e renda promovidos pelas prefeituras. Ver: YAZBEK, GIOVANNI, SILVA. *Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

famílias mais empobrecidas o acesso à alimentação¹⁷, ao material escolar e ao vestuário, o déficit de direitos no campo da moradia, do saneamento, do transporte de massa, da saúde e da educação de qualidade deixa evidente a opção dos nossos dirigentes políticos por um programa de transferência monetária com feições “eleitorais” em detrimento da universalização da cidadania. Continuando, a inclusão de remédios, serviços privados de saúde, gás e luz como itens adquiridos com a renda do PBF (MDS/2009) comprova o déficit no campo dos direitos sociais.

Preocupa-nos, também, a ausência de crítica e o excesso de valorização do PBF, quando o próprio MDS (relatório de 2009) afirma que uma parcela significativa de famílias nordestinas beneficiadas pelo PBF ainda tem renda média *per capita* de R\$65,29, ou seja, um valor abaixo dos 70,00 reais exigidos pelo MDS como critério de inclusão no programa. Ora, um programa de transferência de renda pautado em outra lógica que não a do ajuste fiscal, deveria exigir que todas as famílias beneficiadas atingissem um patamar de renda acima do valor considerado como “linha da pobreza” pelo então governo. É o mínimo que se podia esperar de coerência. Embora significativo, sobretudo para as famílias mais empobrecidas, a renda transferida pelo Programa não é suficiente para promover as transformações necessárias do ponto de vista de uma inclusão cidadã, sobretudo, em sociedades periféricas, nas quais os direitos têm sido historicamente confundidos com privilégios das camadas com maior poder aquisitivo. Segundo pesquisa recente¹⁸, ao mesmo tempo que os governos (federal, estaduais e municipais) investiram em assistência social, os investimentos públicos em saúde, educação, emprego, previdência, habitação e saneamento decresceram, comprometendo os investimentos e os resultados realizados em assistência social, na perspectiva da garantia dos direitos sociais. Para Mota (1995), esse movimento descompassado e que se caracteriza pela expansão das políticas assistenciais não contributivas constitui uma tendência da proteção social contemporânea, portanto, contrária ao projeto de universalização dos direitos. Ainda de acordo com Mota (2008), para realizar-se como política pública de acesso aos direitos sociais (LOAS/93), é necessário que a Assistência Social venha acompanhada das demais políticas estruturantes e universais, em especial, daquela que promove a geração de trabalho, concebido como um direito fundamental. O movimento contrário, isto é, o crescimento dos gastos com a política de assistência em detrimento dos gastos com a universalização das políticas públicas tem colocado em xeque a eficiência desses investimentos, que não são pequenos, e sua capacidade de enfrentar as sequelas do já conhecido padrão de desigualdade nacional.

Aliás, essa tem sido a tendência das chamadas políticas de “nova geração” que segundo Mauriel (2006) não têm como preocupação a erradicação da pobreza, apenas a sua administração, considerando a sua total incapacidade de erradicar os mecanismos

¹⁷ Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Repercussões do programa bolsa – família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*, jun. 2008.

¹⁸ Ver: LAVINAS, Lena. Transferência de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro. In: SICSÚ (org). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. p.51-68.

que produzem e reproduzem a desigualdade social no país. Ao não operar no campo da redistribuição da renda, da geração de postos de trabalho, da valorização do valor da força de trabalho e da garantia dos direitos e, ainda, da distribuição da terra e do protagonismo político das classes subalternas, as novas políticas sociais acentuam a sua natureza residual e focalizadora, reforçando o seu papel compensatório e afastando-se do seu significado social e político nas sociedades capitalistas, qual seja, o de minimizar as desigualdades sociais e promover ao mesmo tempo a reprodução social da força de trabalho (direitos sociais universais) e a valorização do capital (acesso ao mercado de consumo de massa).

Nessa perspectiva, faz-se necessária uma maior reflexão e problematização, também, das iniciativas de geração de trabalho e renda patrocinadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS - denominados de “portas de saída” - e implementadas pela maioria dos municípios brasileiros como políticas geradoras de trabalho e de renda. A ausência de crítica e de análise sobre a questão do desemprego nacional e deste nas diversas regiões brasileiras, associada à ausência de debate público sobre este mesmo tema tem patrocinado um conjunto de equívocos. Um dos mais graves, a nosso ver, tem sido a banalização da situação de desemprego estrutural, quase sempre acompanhada da culpabilização do indivíduo pela sua situação de trabalhador desempregado ou subempregado. Ora, uma política pública de emprego ou de “inclusão produtiva” deve ser capaz de enfrentar as bases do desemprego (estrutural), ou seja, as suas determinações estruturais, sejam aquelas relativas a nossa modernização conservadora, ou as contemporâneas, produto da reestruturação produtiva e da mundialização do capital.

Em Campos, estudos recentes realizados nos anos de 2007 e 2008¹⁹ sobre o Programa Municipal de Geração de Trabalho e Renda implementado pela antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social demonstraram que ele se restringia aos cursos de capacitação profissional de curta duração, com ênfase nas atividades de artesanato. Voltados majoritariamente para o público feminino (97%), com idade superior aos 50 anos de idade (57%), esses cursos eram ministrados por instrutores contratados pela Secretaria para executar tarefas, na maioria das vezes, sem estudos ou diagnósticos prévios. A pesquisa detectou também que os cursos eram procurados como espaço de sociabilidade e de troca e não visando uma capacitação profissional, daí o perfil das alunas dos mesmos: mulheres idosas aposentadas ou donas de casa. Conhecidos como os “cursinhos da Promoção”, essas atividades eram vistas como verdadeiros passaportes para o mercado de trabalho, ainda que o informal, pelos técnicos e gestores da Secretaria, indicando uma forte presença da ideologia do empreendedorismo, alimentada pela ausência de problematização sobre o desemprego e a configuração atual do mercado de trabalho no país e, em particular, na região Norte e Noroeste Fluminense.

¹⁹ Ver resultado da pesquisa em ALMEIDA, Érica. O programa de geração de trabalho e renda em Campos dos Goytacazes: limites e contradições. *Vértices*. Publicação científica do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, v.11. n. 1/3, p. 87-108, jan./dez. 2009.

O Programa Bolsa-Família em Campos: algumas considerações e desafios

O processo de reestruturação na cadeia produtiva do açúcar e do álcool, em Campos, nos anos 80, provocou uma perda considerável de postos de trabalho no campo e nas unidades industriais, estimada em cerca de 20 mil postos de trabalho (CRUZ, 1992), o que fez aumentar a taxa de desemprego no município que, segundo o IBGE (Censo/2000), variava em torno de 16% da PEA (população economicamente ativa), ou seja, 28 mil trabalhadores. Entre as principais ocupações encontravam-se aquelas ligadas à Construção Civil, à Agricultura e Pecuária e aos Serviços Domésticos, atividades precarizadas e que, tradicionalmente, vêm concentrando segmentos de trabalhadores pobres com baixíssima escolaridade e quase nenhuma qualificação profissional. Destaca-se, ainda, o caráter precário e excludente do mercado de trabalho local, haja vista a preponderância de relações informais, sem carteira assinada e, conseqüentemente, sem os direitos trabalhistas e previdenciários, de baixos salários e, ainda, de um imenso exército de “sobrantes”, formado majoritariamente por uma força de trabalho saída da cana, tendendo a se tornar um contingente de “supérfluos” para o capital.

O aumento do desemprego e das formas disfarçadas de desemprego (subemprego) associado à diminuição da renda e à superexploração da força de trabalho no município vem contribuindo para a permanência e reprodução de um padrão de desigualdade e de exclusão social. E mais, a ausência de uma Política de Emprego associada à Política de Educação, com ênfase no aumento da escolaridade juvenil e na formação profissional desse segmento, em especial, para aqueles pertencentes às famílias de trabalhadores pauperizados faz com que eles não superem o quadro de baixa escolaridade dos seus pais e, tampouco, tenham melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho local e regional, este último polarizado, atualmente, pelos grandes investimentos nacionais e transnacionais.

Ainda que a economia do petróleo na Bacia de Campos, há mais de 30 anos, tenha implicado a abertura de milhares de postos de trabalho e fomentado a economia regional, sobretudo o setor de comércio e serviços, ela não tem sido capaz de enfrentar as desigualdades sociais e regionais. Ao contrário, qualificada como “economia de enclave” essa atividade produtiva não tem sido suficiente para enfrentar as velhas e novas expressões da “questão social”, reproduzindo no cenário regional as mesmas sequelas das atividades econômicas tradicionais que concentram riqueza e, por conseguinte, sustentam a concentração também do poder político, reproduzindo *ad eternum* as “velhas” (ligadas à cana) e “novas” (aquelas ligadas às atividades econômicas ascendentes e aos *royalties*) oligarquias regionais²⁰. Paradoxalmente, o aumento do orçamento municipal com as transferências dos *royalties* não tem revertido na melhoria da rede

²⁰ O orçamento municipal aumentou de 37, 2 milhões, em 1994, para 600 milhões de reais, em 2004. A partir de 2006 ele superou a marca de 1 bilhão de reais. Para 2011, o orçamento será de 1 bilhão e 900 milhões de reais.

de proteção social, sobretudo, no que se refere aos serviços e bens coletivos, como saneamento básico, moradia popular, saúde e educação e, tampouco, na promoção do direito ao trabalho e à renda. Aliás, no campo da geração do trabalho e da renda, chama a atenção a ausência de uma Política Pública de Emprego para além dos subsídios à cana e à indústria e que leve em consideração as tendências do mercado de trabalho regional, as necessidades sociais dos desempregados e subempregados, sobretudo daquele segmento mais vulnerabilizado e, ainda, as iniciativas coletivas e os empreendimentos associativos para além do emprego assalariado, como o apoio aos assentamentos de reforma agrária e à agricultura familiar.

Nesse sentido, interessa-nos conhecer quem é o trabalhador assistido pela Assistência Social, em especial, pelo Programa Bolsa-Família (PBF) no município, isto é, de que maneira esses trabalhadores se inserem no mercado de trabalho, sob quais condições essas famílias se reproduzem socialmente e, ainda, se o PBF tem contribuído para a inclusão econômica e, por conseguinte, para a autonomia econômica desses trabalhadores e trabalhadoras ou se vem reiterando uma inclusão subalternizada e precarizada ao mercado de trabalho e, por último, mas nem por isso menos importante, de que maneira o PBF vem contribuindo para a efetivação concreta dos direitos sociais dos seus beneficiários. Essas são algumas das questões que orientam a nossa pesquisa junto às famílias assistidas pelo Programa Bolsa-Família no município de Campos dos Goytacazes/RJ²¹. Como se pode observar, nossa atenção recai sobre as condições de reprodução social dessas famílias, considerando a sua relevância para a compreensão das condições atuais de trabalho de uma parcela significativa da classe trabalhadora, em especial, daqueles mais empobrecidos, assim como das suas estratégias de reprodução em face de uma proteção social restrita e precária.

A partir dos dados do CadÚnico (CAD)²², foi possível traçar um pequeno perfil das famílias inseridas no PBF em Campos, já que 58% das famílias inscritas no CAD eram beneficiárias do PBF. 94% dos titulares do PBF são mulheres, coincidindo com a média nacional, já que a titularidade do cartão é concedida preferencialmente às mulheres. Ainda sobre os responsáveis, 64,5% deles são pardos ou negros, coincidentemente o mesmo índice que o nacional. Sobre a distribuição espacial, 71% dos domicílios encontram-se em áreas urbanas, contra 29% nas áreas rurais, este último, um pouco maior que o percentual apresentado para esse mesmo item no Brasil, que é de 22%.

As famílias incluídas no CadÚnico em Campos são constituídas, majoritariamente, de trabalhadores inseridos precariamente no mercado de trabalho. O índice de pessoas ocupadas com idade superior a 14 anos atinge 38,5% do total de pessoas nesta mesma

²¹ Cabe ressaltar que este artigo é fruto das reflexões iniciais da pesquisa em tela e, portanto, só conta com as informações oriundas do banco de dados do CadÚnico do município.

²² O CadÚnico ou Cadastro Único dos beneficiários dos Programas socioassistenciais do governo federal inclui todos os beneficiários com renda *per capita* familiar mensal de até ½ salário mínimo. Nele encontram-se também os beneficiários do Programa Bolsa-Família. Esse Cadastro é gerido pelos municípios, a quem cabe a inclusão dos beneficiários desde que observados os critérios de renda. Em dezembro de 2009, o CadÚnico do município registrava 33.556 domicílios cadastrados. Do total de domicílios do CadÚnico, 19.310 famílias eram beneficiárias do PBF, isto é, 58% do total.

faixa etária, distribuídas da seguinte maneira: 42,5% fazem biscate²³, 20% são autônomos sem contribuição para a previdência, 18% são assalariados com carteira assinada, 5,5% são assalariados sem carteira assinada, 5,4% são autônomos com contribuição para a previdência e apenas 2,6% são trabalhadores rurais. Entre os homens (80%), 32% fazem biscate, 22% são assalariados com CTPS, 16% são autônomos sem previdência, 5% são trabalhadores rurais e 5% são assalariados sem carteira assinada. Entre as mulheres (83%), 47% disseram que não trabalham, contra 25% que disseram que fazem biscate, 10,24% que trabalham como autônoma sem previdência e 0,66% que responderam que são trabalhadoras rurais. Vale registrar que 27% das mulheres com mais de 60 anos ainda trabalham; a maioria em atividades intermitentes e precarizadas (biscates). Entre os homens, esse índice chega a 77%; a maioria em biscates ou como autônomo sem previdência.

Ainda que o critério de renda exigido pelo Programa defina, *a priori*, um perfil mais geral das famílias, isto é, famílias em situação de pobreza, o CadÚnico tem permitido a apreensão de algumas particularidades relacionadas às desigualdades regionais. No caso de Campos, destaca-se o caráter precário e excludente do mercado de trabalho local, haja vista a preponderância de relações informais, de baixos salários e, ainda, de um imenso exército de “sobrantes”, formado, majoritariamente, por uma força de trabalho saída da cana. A perda da centralidade da atividade sucroalcooleira com a reestruturação produtiva do setor que culminou com o fechamento de mais de quatro dezenas de usinas e com a diminuição da área de plantio da cana, mudou o perfil do mercado de trabalho local que, atualmente, não tem mais a sazonalidade como a sua principal característica. Além disso, a perda dos postos de trabalho na atividade sucroalcooleira fez com que a ocupação na cana deixasse de ser a principal ocupação entre os trabalhadores mais pobres. Como se pode observar, 2,6% das pessoas ocupadas, segundo o CadÚnico responderam que são trabalhadores rurais. Os indicadores das décadas de 80 e 90 do século passado e dos anos 2000 já identificavam a queda no

²³ Não é novidade que o biscate assumia a liderança entre os trabalhadores ocupados e beneficiários do PBF. Observando o perfil ocupacional da população de baixa renda em Campos nas décadas de 80 e 90, CRUZ destaca que a sazonalidade do trabalho na lavoura, aliada à itinerância do regime de trabalho, e à “liberdade” da ausência do vínculo empregatício, torna a força de trabalho em Campos um grande exército de “biscateiros”, que alternam, permanentemente o trabalho na lavoura com o biscate na serventia doméstica, na construção civil, no comércio ambulante, ou na prestação de serviços como bombeiro, gasista, eletricitista, jardineiro. (Mercado de trabalho e exclusão em Campos/RJ. *Boletim técnico do SENAC*, v. 18, n. 3, p. 170, set./ dez. 1992). Continuando, cabe ressaltar, ainda, que o formulário do CadÚnico não apresenta a alternativa biscate e, sim, outros. Em constantes conversas com os coordenadores do PBF no município e com os Assistentes Sociais que acompanharam as entrevistas, eles afirmaram que a alternativa outro era marcada quando a pessoa trabalhava por conta própria, mas em diversas atividades, sem vínculos e de modo bastante intermitente, o que caracteriza o biscate.

número de trabalhador rural entre os trabalhadores de baixa renda de Campos (com renda familiar até 3 salários mínimos)²⁴.

Sobre o ano de inclusão das famílias beneficiadas, os dados do CadÚnico informam que 28% delas (6.733) foram incluídas no ano de 2005. Nos anos que se seguiram o município promoveu um conjunto de iniciativas voltadas para a inclusão em massa dos beneficiários, contratando serviços de terceiros para realizar visitas domiciliares nos bairros e distritos com concentração de famílias de trabalhadores pauperizados. Em 2006, foram incluídas mais 24% das famílias (5.710); em 2007 mais 13% (3.063), no ano de 2008 mais 23,5% (5.627) e em 2009, mais 9% do total (2.149). Se considerarmos os indicadores oferecidos pelo IBGE/Censo de 2000 sobre aqueles que possuíam renda *per capita* familiar inferior a ½ salário mínimo e, portanto, possíveis membros do CadÚnico, veremos que o município de Campos avançou consideravelmente no processo de inclusão das famílias²⁵. Seja quais forem os motivos, esses dados demonstram o esforço do governo local nos anos de 2006-08 em promover uma inclusão universal no Programa, ao contrário de outros municípios da região Norte e Noroeste Fluminense e, também do governo do estado do Rio de Janeiro no período da governadora Rosinha Garotinho, período em que não só não houve incentivo e apoio por parte da Secretaria estadual de Assistência Social como também houve a implementação de um outro programa de transferência de renda por parte do governo do estado do Rio de Janeiro – o Cheque-Cidadão.

Considerando o tempo de vínculo dessas famílias ao Programa, cabe-nos problematizar qual tem sido o papel do mesmo na garantia dos direitos, além do seu papel estratégico no que se refere à inclusão dessas famílias nas Políticas e Agendas Públicas dos governos locais. Quanto ao acesso aos direitos sociais fundamentais, não temos muitas novidades: 57% das famílias têm domicílio próprio contra 38% que disseram que vivem de aluguel ou de empréstimo. Se compararmos com os dados do município (Censo de 2000), podemos observar que o índice de domicílios próprios era de 76,3%, o que nos mostra o déficit de moradia entre os trabalhadores de menor

²⁴ Em 1983, em plena entressafra, o trabalho na agricultura aproximava-se do trabalho de serventia doméstica (empregada doméstica, faxineira e lavadeira) e na construção civil (pedreiro, ajudante, servente), em quantidade de pessoas ocupadas. Na safra, não há dúvida de que o trabalho na agricultura quase que monopolizava o emprego. [...] No entanto, em 1991, o trabalho na agricultura, em plena safra, caiu para o 3º posto, indo o trabalho de serventia doméstica para o 1º, ficando o emprego na construção civil em 2º lugar (CRUZ. Mercado de trabalho e exclusão em Campos/RJ. *Boletim técnico do SENAC*, v. 18, n. 3, p.171, set./ dez. 1992). Os dados do FIBGE dos anos 70 e 80 demonstram que o emprego na agropecuária chegava a 36,8% e 30,3% respectivamente. A pesquisa do CEPECAM (1991) com famílias de baixa renda residentes nas áreas urbanas, apontou que 10,7% desses trabalhadores permaneciam nas atividades relacionadas à cana. Em 2000 (IBGE/Censo), 6,7% dos trabalhadores com renda até 3 salários mínimos estavam ocupados como trabalhadores agropecuários, florestais, de caça ou pesca. Em 2009, o CadÚnico nos revelou que só 2,6% dos trabalhadores (com idade acima de 14 anos) disseram que são trabalhadores rurais. Ver: NETRAD/UFF. Diagnóstico das condições da infância e juventude de Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes: PMCG, 2005. mimeo. CEPECAM. Diagnóstico da situação sócio-econômica das crianças e adolescentes das famílias de baixa renda do município de Campos dos Goytacazes. Campos/RJ. 1992. 167. p. MÍMEO.

²⁵ Segundo dados do Mapa do Fim da Fome II, elaborado pela FGV a partir dos microdados do IBGE de 2000, em Campos, 30,37% das pessoas tinham renda familiar *per capita* inferior a ½ salário mínimo, o que equivalia a aproximadamente 123.724 pessoas. Se considerarmos este mesmo índice para 2010, teremos como meta algo em torno de 141 mil pessoas com renda até ½ salário mínimo. Em dezembro de 2009 havia 33.556 domicílios inscritos no CadÚnico, o que equivalia a, aproximadamente, 134 mil pessoas. Como podemos observar, o município atingiu um índice bem próximo da universalização.

renda, sem considerar os problemas relativos às condições da moradia. Um outro dado importante vem da Pesquisa de Orçamento Familiar/IBGE (2008/2009), segundo a qual, o item habitação foi responsável por 35,9% das despesas mensais das famílias, subindo para 37,2 quando se tratava de famílias de menor renda.

No que se refere ao acesso aos serviços de saneamento básico, só 56% têm acesso à água encanada e aos serviços de esgoto e fossa séptica. Se verificarmos os dados do IBGE/Censo 2000, observaremos que o acesso aos serviços de água encanada, em Campos, chega a 86% e à rede de esgoto ou fossa séptica a 62,64%. Embora baixas, essas taxas são bem superiores aos 56% dos domicílios cadastrados no CadÚnico, o que demonstra que a pobreza no Brasil não pode ser analisada apenas a partir dos indicadores de renda (ou melhor, da falta dela), devendo incorporar, sobretudo, a desigualdade de classe no acesso aos equipamentos públicos e aos direitos fundamentais, como saneamento, moradia, educação e saúde. A forma desigual de participação nas políticas públicas também tem sido determinante no modo como essas pessoas acessam os seus direitos e participam da vida pública, contrariando a ideia de um espaço público acessível e democrático, do tipo habermasiano.

Como um primeiro momento de aproximação, as informações oriundas do CadÚnico nos apresentam uma situação de extrema privação dos direitos por parte dos seus beneficiados, chamando a atenção para o conjunto de desafios aos quais o Programa Bolsa-Família deve responder. Em síntese, a maioria desses desafios, como veremos adiante, é fruto do modo precarizado e subalternizado pelo qual esses trabalhadores se inserem no mundo da produção associado à ausência dos direitos sociais. Daí, a necessidade de avaliarmos tal programa não apenas a partir da lógica do acesso ao consumo, sobretudo pela via do crédito, mas a partir da lógica do direito ao trabalho e à remuneração justa, à educação de qualidade e à qualificação profissional dos mais jovens, à saúde, à moradia, ao saneamento e outros direitos sociais, ferramentas imprescindíveis na transformação das condições de vida dessas famílias.

Um outro aspecto que também merece atenção, diz respeito aos arranjos familiares e, por conseguinte, às estratégias de reprodução acionadas pelas famílias. Cabe lembrar, inicialmente, que 94% daqueles que se consideraram responsáveis pela família nas entrevistas eram mulheres. Entre os responsáveis, 52% disseram não residir com companheiro(a), o que nos leva a concluir que a renda da maioria dos beneficiários do Programa Bolsa-Família em Campos (52%) é proveniente do trabalho de apenas de um dos responsáveis. Ainda que os estudos que vinculam vulnerabilidade e famílias monoparentais mereçam maiores problematizações, esses arranjos (geralmente mulheres sem cônjuges, com filhos) chamam atenção pela forma particular como se dá o processo de reprodução social de suas famílias, sobretudo em se tratando de trabalhadoras pobres. Além das atividades relacionadas à reprodução da força de trabalho familiar, as mulheres são tradicionalmente demandadas para assumir as atividades de proteção, cuidado e educação dos filhos, tarefas cada vez mais solitárias. É espantosa a desproporção entre o

número de mulheres e de homens na faixa etária entre 25 e 60 anos entre os beneficiários do PBF em Campos. As mulheres representam 65% contra apenas 35% de homens, demonstrando que a pobreza tem sexo.

Como se não bastassem as duplas jornadas de trabalho, as mulheres, sobretudo as mais pobres, não tem contado com o apoio do Estado, pela intermediação das políticas sociais de apoio à família como as creches, as escolas de tempo integral e outras iniciativas. Segundo relatório da OIT e PNUD²⁶, a presença da mulher no mercado de trabalho (atualmente são mais de 100 milhões de mulheres trabalhando na América Latina e Caribe) tem gerado uma tensão entre o trabalho e a família. As duplas jornadas aliadas à ausência de serviços e equipamentos públicos voltados para a proteção e apoio à família têm sobrecarregado as mulheres dessa região. O relatório afirma ainda que a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho revelou a existência de uma rigidez nos papéis de gênero, a desvalorização das tarefas domésticas e a percepção de que o cuidado familiar e da casa deve ser assumido de forma exclusiva pelas mulheres.

Avessa a qualquer perspectiva moralista (de que “lugar de mulher é em casa”), o convívio familiar e, em especial as mulheres, tem sido a principal vítima das extensas jornadas de trabalho com baixíssimos rendimentos, uma associação que tem feito com que as trabalhadoras fiquem cada vez mais tempo longe de casa. Além disso, a preocupação com os filhos e a responsabilidade com a sua educação e com a construção de um futuro mais promissor para eles, nem sempre é compartilhada, seja com o companheiro, seja com o Estado. Talvez, isso explique a diminuição da média de filhos entre as mulheres mais pobres. Se acrescentarmos os dados referentes à média de pessoas por domicílios (04) e ao número médio de filhos por família (02), observamos que estes se aproximam cada vez mais da média nacional que vem decrescendo nas últimas décadas e se igualando aos países europeus.

Quanto aos jovens, os dados são preocupantes. Embora o CadÚnico confirme a presença dos mais jovens na escola, em especial daqueles com idade superior aos 15 anos, idade em que, geralmente, já aconteceu a evasão escolar, apenas 1,5 % dos jovens de 15 a 17 anos beneficiários não estavam frequentando a escola, o que é bastante significativo considerando a necessidade de aumentar o número de anos de estudo com relação às gerações anteriores, no entanto, 61,7% desses mesmos jovens não concluíram o primeiro grau. A falta de qualidade das escolas públicas, com raríssimas exceções, ainda é fonte de crítica e de preocupação dos familiares, educadores e estudiosos. Os indicadores relativos à repetência, distorção idade-série e evasão, sobretudo no ensino médio, indicam muito mais do que a ausência de qualidade da escola pública que é oferecida aos filhos dos trabalhadores de menor remuneração. Eles expressam a crise desta Instituição que já vem desde os anos 70 quando as classes dirigentes colocaram em curso o processo de mercantilização da educação, expulsando os trabalhadores de

²⁶ Trabalho e Família: rumo a novas formas de conciliação com co-responsabilidade social. Relatório elaborado para a região latino-americana e caribenha pela OIT (Organização Internacional do trabalho) e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), 2008.

maior renda para o setor privado (cidadão-consumidor) e relegando o ensino público de qualidade duvidosa ao segmento mais empobrecido.

Sobre a situação de trabalho dos jovens pobres de Campos, o CadÚnico nos mostra que 98,3% dos jovens de 15 a 17 anos e 85,7% dos jovens entre 18 e 24 anos não trabalham, informações que conflitam com os dados do Censo (IBGE/2000). Segundo este último, o município contava com 4.609 trabalhadores com idade entre 15 e 17 anos e 26.744 entre 18 e 24 anos, em 2000. Ainda que devamos considerar a distância de intervalo entre os dados do IBGE/2000 e do CadÚnico, de 2009, esse descompasso aponta para inúmeras possibilidades que merecem maiores investigações, daí sua centralidade nas entrevistas. Ele pode expressar erro na coleta das informações sobre o trabalho dos jovens (conceito, modalidades, etc.), o receio da população em informar que os jovens trabalham, temendo algumas retaliações e exclusões em função da renda auferida pelo jovem ou o que é bem provável, o alto índice de desemprego nesta faixa da população, considerando a baixíssima escolaridade e os poucos recursos para a habilitação ao emprego, mesmo o informal.

Como já mencionamos, verificou-se uma progressiva exclusão dos trabalhadores com escolaridade inferior ao 1º grau (de 40,7% em 1989 para 25,2% em 1999). De modo geral, o diploma de 2º grau colocou-se como novo patamar mínimo de escolaridade desejado pelos empregadores nos anos 90. Além disso, não podemos nos esquecer de que o desemprego entre os jovens de 15 a 24 anos, passou de 5,39% para 14,63%, no período de 1989 a 1998. Em 2005, o desemprego entre os jovens alcançou a marca de 17,1% contra 5,8% entre os adultos com mais de 26 anos. Atualmente, 54% da mão de obra desempregada no Brasil têm menos de 25 anos de idade (PNAD/IBGE, 2005). Se considerarmos a taxa de desemprego entre os jovens mais pobres, ela salta para 31,5%, indicando claramente a necessidade de investimento, bem como de ações integradas e universais voltadas para a proteção social dos jovens brasileiros. E mais, a ausência de uma Política de Emprego associada à Política de Educação, com ênfase no aumento da escolaridade juvenil e na formação profissional desse segmento, em especial, para aqueles pertencentes às famílias de trabalhadores pauperizados, faz com que estes não superem o quadro de baixa escolaridade dos pais e, tampouco, tenham melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho local e regional, polarizado atualmente pelos grandes investimentos transnacionais.

Conclusão

Não há dúvida de que o Programa Bolsa-Família possibilitou uma melhor distribuição da renda do trabalho e o acesso de segmentos significativos da população em situação de pobreza ao consumo e ao crédito²⁷, todavia, as pesquisas indicam que o PBF

²⁷ Alguns analistas têm hipervalorizado o crescimento do mercado de consumo interno graças à incorporação das chamadas classes C, D e E. Eles se esquecem de que esse crescimento se deu à custa do endividamento dos trabalhadores de menor poder aquisitivo, favorecendo a lucratividade dos agentes financeiros e o empobrecimento dos trabalhadores de menor renda.

não tem conseguido promover o acesso dos assistidos às políticas públicas fundamentais como habitação, educação e saúde, nem tampouco, ao emprego, requisitos fundamentais à superação da pobreza e indispensáveis à cidadania. Além disso, a manutenção do critério de renda (até 140 reais per capita) vem impedindo que uma grande parcela de trabalhadores empobrecidos tenha acesso aos programas e benefícios socioassistenciais, mantendo o caráter ainda restritivo e excludente da Seguridade Social brasileira.

Um outro aspecto que merece destaque é o de que a renda do PBF não é a única e nem a principal renda das famílias, ou pelo menos, da maioria. Segundo os dados do CadÚnico, 38% das pessoas com idade superior a 14 anos e pertencentes às famílias beneficiárias do PBF em Campos estão ocupadas seja como biscateiros, assalariados ou autônomos. Entre os responsáveis (94% dos responsáveis são mulheres), 51,6% estão trabalhando, contra 43,4% que disseram que não estão trabalhando e 4,8% são aposentados e/ou pensionistas. Se considerarmos a situação no mercado de trabalho dos cônjuges e companheiros, observamos que a taxa de ocupação aumenta com relação aos responsáveis, já que esses, majoritariamente são mulheres. 76,4% dos cônjuges/companheiros estão ocupados contra 18,3% que não estão trabalhando e 5,1% aposentados e/ou pensionistas. É preciso destacar que, na maioria das vezes, o recurso oriundo da transferência de renda aparece como um complemento do trabalho, quase sempre intermitente, informal e de baixa remuneração. Esta informação é relevante para se contrapor à ideia de que os beneficiários do PBF seriam não trabalhadores ou de que o Programa gera uma dependência por parte dos beneficiados, levando os mesmos a trocarem o trabalho pela assistência, como já fora apresentado pelos meios de comunicação.

Diferente do que denunciam os principais meios de comunicação, o programa não vem desestimulando o mercado formal, ao contrário, a crescente insegurança do mercado de trabalho atual e os efeitos negativos da precarização e dos baixos salários, aspectos do mercado de trabalho pós-reestruturação produtiva, é que acabam reforçando o papel da transferência de renda no orçamento familiar, mesmo que ela não seja a única e nem a principal fonte de renda. Aliás, os resultados dos estudos com as famílias brasileiras beneficiárias do PBF (MDS, 2009) apontaram diferenças positivas em termos da proporção de adultos ocupados no domicílio, indicando uma maior participação no mercado de trabalho dos beneficiários do Programa Bolsa-Família, principalmente em relação àqueles que não recebem nenhum benefício (grupo de não beneficiários). Já no que se refere à menor ocupação das mulheres, o estudo indica que tal dado poderia estar sugerindo a constatação de um desincentivo ao trabalho pelo efeito renda ou pela maior alocação das suas horas em atividades domésticas. É preciso ressaltar ainda que as contrapartidas do PBF exigem cada vez mais a participação das mães, sobretudo nas famílias em que não existe a figura do companheiro.

Ora, conceber a Assistência Social como uma política capaz de enfrentar a pobreza e as demais sequelas da “questão social”, sobretudo na configuração que ela

assume no início deste século, implica atribuir-lhe um significado que ela não pode realizar sozinha. Segundo Mota (2008), trata-se da “fetichização da Assistência”, um fenômeno recorrente no Serviço Social e que tem como consequência a crença de que a Assistência Social é capaz de enfrentar o desafio do enfrentamento à pobreza. Esta crença incorre num outro grave equívoco, o de pensar a pobreza apenas como insuficiência de renda, esquecendo-se das demais determinações estruturais, dentre elas, só para citar as principais, a desigualdade na distribuição da renda nacional e da terra, gerando baixo valor da força de trabalho, além das inúmeras formas de precarização e uma imensa dívida no que se refere à efetivação dos direitos sociais fundamentais.

É nesta perspectiva que o PBF deve ser problematizado e, talvez, aqui resida a sua maior vulnerabilidade – a de pensar a erradicação da pobreza extrema a partir apenas da transferência da renda, negligenciando o papel central que a universalização das políticas públicas tem neste processo, sobretudo o da política de geração de trabalho e de valorização da remuneração da força de trabalho. Lamentavelmente essa não tem sido a tendência das chamadas políticas de nova geração que não têm a erradicação da pobreza como meta porque não se destinam a erradicar os mecanismos que produzem e reproduzem a desigualdade social no país. Ao não operarem voltadas para a redistribuição da renda entre o capital e o trabalho, para a geração de postos de trabalho decentes e para a valorização da política do salário mínimo e da garantia dos direitos e, ainda, da distribuição da terra e do protagonismo político das classes subalternas, as novas políticas sociais acentuam a sua natureza residual e focalizadora, e reforçam o seu papel compensatório e apenas de valorização do capital (acesso ao mercado de consumo).

Referências

ALMEIDA, Érica T. V de. O programa de geração de trabalho e renda em Campos dos Goytacazes: limites e contradições. *Vértices*, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, v.11, n. 1/3, p.87-108, jan./dez. 2009. Campos dos Goytacazes/RJ: Essentia Editora.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Presidência da República. *Lei orgânica da Assistência Social*, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

CRUZ, José Luis V. da. Mercado de Trabalho e exclusão em Campos/RJ. *Boletim Técnico do SENAC*. Rio de Janeiro, v,18, n.3, p.159-178. set./dez. 1992.

IBGE. *Censo Demográfico*. 2000.

IBGE. *Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio*. 2005.

_____. *Pesquisa de Orçamento Familiar*. 2008-09.

A IMPORTÂNCIA do Bolsa Família nos municípios brasileiros. *Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate*, Brasília, DF: MDS; SAGI, n.1, p.40, set. 2005.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Combate à pobreza e (des) proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. Praia Vermelha, *Políticas Sociais & Segurança Pública*, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 14-15, p. 48-71, 2006.

MDS. *Pesquisa de Avaliação de impacto do bolsa família*. 2009.

MOTA, Ana Elizabete (org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, BEHRING (orgs.). *Crise do capital, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 35-63.

POCHMANN, Márcio. Gasto social, o nível de emprego e a desigualdade da renda. In: SICSÚ (Org). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. p.69-78.

_____. *O emprego na globalização: a nova divisão do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. Boitempo: São Paulo, 2001.

SPOSATI, A. et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985.

TAVARES, Maria Augusta. *Os fios (in) visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho*. São Paulo: Cortez, 2004.

Artigo recebido em: 4 abr. 2011

Aceito em para publicação em: 19 out. 2011

