

Proteção social para trabalhadores informais: tendências e mudanças

Bolsa Família: passado e futuro do programa brasileiro de auxílio financeiro

Introdução

Em tempos em que as divisões políticas estão crescendo, muito poucas políticas conseguem o reconhecimento que o Programa Bolsa Família (PBF), a principal política brasileira de transferência de renda, tem obtido. Implementada há 18 anos, esta política tem sido elogiada pelas mais importantes organizações, como o Banco Mundial, grupos progressistas e academias. Mais de 19,6 mil trabalhos acadêmicos foram produzidos no mundo para analisar e avaliar a política, e os resultados sugeriram uma série de impactos positivos que vão desde a redução da pobreza extrema e queda na mortalidade infantil, até o aumento das matrículas de meninas na escola e um efeito multiplicador do PIB de 1,78.

Existem, é claro, algumas deficiências e desafios. Estes incluem, por exemplo, a falta de espaços participativos adequados, o risco de financeirização excessiva (endividamento) das famílias pobres, ou o risco de contribuir para uma redução do gasto social em setores-chave como educação, habitação e saneamento básico. Algumas críticas provenientes da perspectiva de gênero argumentam que o PBF utiliza as mulheres de forma instrumental, enquanto outros autores criticam os auxílios condicionais de dinheiro (como o PBF) com base no argumento de que esses programas representam uma carga adicional para as mulheres, uma vez que reforçam os papéis tradicionais de gênero. Outra falha importante é que o PBF muitas vezes não conseguiu atingir os trabalhadores informais, já que se trata de uma política dirigida às famílias que não ganham mais do que R\$178,00 (US\$32,00) por membro familiar. Como muitos trabalhadores informais ganham mais do que isso, provavelmente não são elegíveis para receber o PBF, embora ainda sejam vulneráveis à insegurança de renda.

Apesar dessas críticas, o PBF tem sido amplamente considerado como uma história de sucesso. E, no entanto, essa mesma política acaba de ser extinta pelo atual governo brasileiro. O PBF foi promulgado em 2004. Em agosto de 2021, através de um decreto executivo (MP n.º 1061), publicado pelo presidente Jair Bolsonaro e, posteriormente, aprovado pelo Congresso Nacional, o PBF foi oficialmente revogado.

A substituição proposta para o PBF é chamada de “Auxílio Brasil” (ou Subvenção de Apoio ao Brasil). O nome do programa auxílio financeiro permanente foi retirado das medidas de ajuda de emergência concedidas durante a crise da COVID-19 em 2020 e em 2021, o “Auxílio Emergencial” (AE).

Antes de entender as mudanças no Bolsa Família e os problemas com a nova política permanente, é importante lembrar o impacto desse programa de emergência, pois ele teve importantes repercussões para dar forma à nova política.

A (curta) história de sucesso do “Auxílio Emergencial”

Durante a crise da COVID-19, graças ao esforço do Poder Legislativo, o Brasil lançou uma das maiores respostas de assistência social do mundo, com os trabalhadores informais como alvo explícito, mas também beneficiando os trabalhadores formais, que perderam seus meios de subsistência quando a pandemia chegou ao país. A forma como os trabalhadores informais foram alvo foi através de sua concepção: o programa tinha um limite de elegibilidade de renda familiar mais alto (R\$545,00 por mês) e uma quantidade de benefícios maior do que o PBF tradicional, sendo ambas as principais características da concepção para inclusão demais trabalhadores informais.

O Brasil distribuiu R\$600 (US\$120) em benefícios mensais, inicialmente por três e, depois, por cinco meses. O benefício era equivalente a três vezes o valor do benefício médio do PBF. Como resultado de seu

planejamento, o programa atingiu uma população muito maior: enquanto o PBF atingiu cerca de 14 milhões de famílias, o AE foi inicialmente entregue a 68 milhões de trabalhadores durante 5 meses.¹

De forma instantânea, 13 milhões de pessoas foram tiradas da pobreza, segundo estimativas de um estudo da Fundação Getúlio Vargas. Outros estudos também descobriram que o AE foi eficaz na redução da desigualdade, compensando a situação de pobreza entre afrodescendentes e povos indígenas. A previsão inicial do PIB de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organisation de coopération et de développement économiques*, OCDE) para o PIB brasileiro (uma queda de 7,4%), graças ao AE, foi substituída por uma queda muito menos catastrófica: -4,1 %, um dos melhores resultados do G20. Outra estimativa da Universidade de São Paulo sugeriu que o AE foi responsável por evitar uma queda adicional de 4 % no PIB em 2020.

Apesar dos resultados promissores, o governo começou a reduzir o AE em 2020. Depois de entregar benefícios de L R\$600,00 por trabalhador entre abril e agosto de 2020, o governo reduziu pela metade o valor do benefício para BRL R\$300,00 (USD US\$60,00) de setembro a dezembro de 2020 e cortou o número de beneficiários de 68 milhões para 39 milhões, impondo mais condicionalidades para que eles fossem elegíveis.²

O programa de transferência de fundos de emergência foi mais tarde completamente interrompido no primeiro trimestre de 2021, pois o governo acreditava, até outubro de 2020, que a pandemia estava terminada, apesar das evidências de que uma segunda onda estava se aproximando. Após a chegada da segunda onda, ainda em dezembro de 2020, o governo esforçou-se para retomar os pagamentos do auxílio de emergência no segundo trimestre de 2021, mas reduzindo ainda mais o valor do benefício, para R\$250,00.

Apesar dos cortes, o auxílio de emergência ainda beneficiava muito mais pessoas do que o PBF comum. Finalmente, em agosto de 2021, o governo apressou-se em criar um novo programa de auxílio financeiro permanente para substituir o PBF tradicional em novembro. Este é agora conhecido como Auxílio Brasil (AB), com as últimas parcelas do programa de emergência entregues em outubro.

As promessas do “Auxílio Brasil”

Quando o governo lançou o programa Auxílio Brasil, em agosto de 2021, a promessa inicial, nunca formalizada, era aumentar o número de beneficiários do PBF de 14 milhões para 17 milhões de famílias e elevar o valor básico de BRL R\$189,00 (US\$35,00) para R\$300,00 (USD US\$55,00). Isso significaria um aumento de 21 %, em termos reais, e incluiria mais 3 milhões de famílias. No entanto, há 2,2 milhões de famílias elegíveis cadastradas no CadÚnico (cadastro brasileiro de assistência social) que atualmente estão esperando para receber seus benefícios. Essas famílias poderiam ser incluídas no programa, sem necessidade de fazer nenhuma alteração regulamentar. Em outras palavras, no meio de todo o alvoroço, o que o governo introduziu foram apenas pequenas melhorias que poderiam ter sido implementadas por simples procedimentos administrativos, sem o trauma de acabar com a política já estabelecida. Isto é, se o objetivo fosse realmente aumentar o alcance do programa.

Entretanto, quando o decreto executivo que regulamentou o Auxílio Brasil foi publicado, em 8 de novembro, essa modesta promessa de expansão do PBF foi quebrada. Por um lado, o benefício médio foi fixado em um nível inferior ao prometido: R\$217,00 (USD US\$40,00). Este é um aumento nominal de 15 %, que não é suficiente para compensar a inflação do período (23 %) desde o último reajuste. Além disso, a perspectiva de aumentar o número de beneficiários foi posta de lado.

O governo está atualmente tentando encontrar brechas fiscais para aumentar o benefício médio para BRL R\$400,00 (US\$72,00) e aumentar o número de beneficiários como prometido, mas apenas para 2022, ou

¹ Os beneficiários do Bolsa Família não podiam acumular os dois auxílios em dinheiro; tinham que escolher entre eles. Mas, como o programa de emergência era inicialmente três vezes mais generoso do que a média das subvenções regulares do PBF, todos os beneficiários do programa tradicional optaram por receber a transferência de fundos de emergência.

² Entre as novas condicionalidades, introduziu-se o limite mínimo de renda anual de 2019, acima do qual o beneficiário deixaria de ser elegível, e excluiu-se aqueles que estavam registrados como dependentes do imposto de renda em 2019, o que afetou muitas mulheres e adultos jovens.

seja, após as eleições. Depois disso, o benefício voltaria a ser de R\$217,00. Alguns membros do Congresso querem transformar o benefício de BRL R\$400,00 em um valor permanente e até mesmo fazer ajustes anuais por inflação para preservar o poder aquisitivo dos beneficiários. Mas não há garantia de que isso aconteça. A conclusão é que os beneficiários do PBF devem enfrentar incertezas num futuro próximo.

Mais importante ainda, a discussão sobre a substituição do PBF ignora as respostas da COVID-19 e toma como referência a situação pré-pandemia. Mesmo que o número de famílias beneficiadas fosse de 17 milhões, isso significaria que 22 milhões de beneficiários que receberam o AE em 2021, incluindo muitos trabalhadores informais, seriam excluídos novamente. Em outras palavras, a nova política **não inclui** mais 3 milhões de beneficiários, como o governo prometeu: na verdade, excluiria 22 milhões de trabalhadores pobres. Outra estimativa de uma organização da sociedade civil constatou que a exclusão poderia afetar até 29 milhões de pessoas.

Mesmo quando a pandemia acabar, ela deixará efeitos duradouros na economia. O AE foi muito eficaz para reduzir drasticamente a pobreza e a pobreza extrema e para mitigar um novo aumento das desigualdades. Mas seus efeitos foram de curta duração. De acordo com um estudo da Fundação Getúlio Vargas, antes da pandemia, 23 milhões de pessoas (11 %) estavam na pobreza. Quando o auxílio financeiro de emergência foi distribuído, a pobreza foi reduzida para 9,8 milhões de pessoas (4,6 %), até setembro de 2020. Mas quando esse auxílio financeiro de emergência foi interrompido, no primeiro trimestre de 2021, a pobreza aumentou para 34 milhões de pessoas, um aumento de 47 % em relação ao período pré-pandemia.

Do Bolsa Família para o Auxílio Brasil: o que muda?

O Bolsa Família é muito mais do que um cartão bancário e transferência de fundos. “Centenas de programas de transferência de fundos em todo o mundo fazem tais transferências para famílias usando um cartão bancário. A diferença é que ele inclui não apenas a proteção da renda, mas tem toda uma construção de inclusão”, indica Tereza Campello, ex-ministra do Desenvolvimento Social durante a administração de Dilma Rousseff. A inclusão a que se refere a Sra. Campello é a porta de entrada para que os cidadãos vulneráveis tenham acesso aos seus direitos básicos.

É importante identificar os quatro pilares fundamentais que constituem o Bolsa Família, para entender o que está sendo posto em xeque pela introdução do novo auxílio:

- **Sistemas de registo:** CadÚnico, o sistema brasileiro de registro de assistência social, é mais que um banco de dados; é uma ferramenta humanizada, na qual cidadãos em situação de vulnerabilidade se relacionam com o Estado. É uma abordagem “humanizada” porque sempre há trabalhadores da linha de frente envolvidos que atendem aos cidadãos, avaliando suas múltiplas dimensões e necessidades. Através desta ferramenta, quando os cidadãos se cadastram nos centros de assistência social, iniciam uma relação com o Estado e acessam direitos sociais básicos. Ao mesmo tempo, os formuladores de políticas têm acesso a um amplo conjunto de informações, tais como condições domésticas, violência baseada em gênero e acesso a água e saneamento. O fato de as famílias estarem inseridas no CadÚnico possibilita a inclusão social dessas famílias pelo Estado. Como com qualquer outra política, há algumas carências e possibilidades de melhoria no CadÚnico. Os trabalhadores informais relataram problemas no cadastramento e dificuldades para marcar o atendimento, particularmente nos últimos 5 anos. No entanto, o CadÚnico tem demonstrado ser uma ferramenta eficaz para enfrentar os riscos multidimensionais e foi fundamental para a implementação do AE.

A nova política acrescenta características que tendem a substituir este processo holístico e humanizado por um processo automatizado, no qual uma conta digital é criada automaticamente e a relação entre cidadão e Estado é mediada através de aplicativos, em vez de um ser humano. Por sua vez, pode ser uma barreira para muitos beneficiários habituados ao atual sistema de saque com cartão.

- **Governança e participação:** esta é uma política federal, mas é implementada localmente pelas autoridades municipais. Desde a sua concepção, o projeto foi acordado entre os tomadores de decisão locais e federais e os formuladores políticos. Nenhuma mudança foi feita sem uma ampla consulta em nível local. Isso garantiu que as transferências fossem feitas sem interrupções durante 18 anos.
-

Por outro lado, o decreto do Auxílio Brasil foi publicado sem nenhum tipo de discussão com as autoridades locais, que administram o cadastramento e verificam se as condicionalidades estão sendo observadas, por exemplo. Isto significa que ninguém sabe ao certo como funcionará a nova política de transferência de fundos, ou como serão aplicadas as novas condicionalidades.

- **Vinculação a serviços:** o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é uma rede de assistentes sociais estabelecida pela Constituição Federal de 1988. É parte integrante da implementação do programa PBF. A nova política exclui as funções do SUAS no Auxílio Brasil.
- **Simplicidade:** É uma política simples, com condições simples (matrícula na escola, vacinação infantil e exames de saúde pré-natais). Porém, alguns críticos argumentam que se existem condicionalidades que requerem tempo, como levar as crianças às clínicas de vacinação e, se as mulheres tiverem de desviar um tempo substancial do trabalho remunerado, a redução da renda do trabalho poderia reduzir a quantidade de recursos sob seu controle.

O “Auxílio Brasil” muda tudo isso: substitui um benefício simples, que varia apenas de acordo com o número de filhos (até três), por condicionalidades simples, com um modelo em que seis benefícios diferentes podem ser adicionados ao benefício básico. E, para cada benefício adicional, existem diferentes condicionalidades. Estas novas prestações condicionais incluem auxílios adicionais para famílias com filhos-esportistas, vale-creche e bônus para os beneficiários que encontrarem emprego formal. Isto aumenta a complexidade da política e o custo de gerir e verificar as novas condicionalidades.

À medida que a complexidade aumenta, aumentam também as distorções. É o caso, por exemplo, da nova política do vale-creche, em que as famílias recebem um vale para usar em centros de atendimento à criança geridos de maneira privada. O problema é que, para ter direito a esse auxílio, um dos pais tem de encontrar um emprego assalariado formal ou, no caso dos trabalhadores informais ou dos trabalhadores independentes formais, o(s) progenitor(es) tem de provar um aumento de renda (ainda a ser especificado neste novo regulamento). Esta condicionalidade é uma penalização dupla para as mulheres, e para as trabalhadoras informais em particular, uma vez que a falta de centros de atendimento à criança é um dos obstáculos para elas encontrarem um emprego e aumentarem a sua renda. Além disso, os trabalhadores informais geralmente não têm uma fonte de renda estável, e muito menos prova de aumento de renda, como exigido para serem elegíveis.

A assistência social no futuro

A pandemia revelou deficiências no PBF. Em particular, a necessidade de alcançar os trabalhadores informais, que são vulneráveis a mudanças repentinas e, em grande parte, estão desprotegidos. O Auxílio Emergencial (o programa brasileiro de transferência de fundos de emergência) também mostrou a necessidade de aumentar o valor dos benefícios, e que é possível fazê-lo. Mais do que isso, mostra os benefícios econômicos e sociais muito promissores de um programa mais amplo de redistribuição de renda.

A experiência do AE mostrou que políticas de assistência social mais ousadas podem tanto aumentar a proteção contra a pobreza como estimular o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que criam e preservam empregos. Uma característica crucial deste auxílio de emergência foi o objetivo explícito de atingir os trabalhadores informais e seu grande alcance, o que tornou possível atingir o chamado “*missing middle*” (meio perdido). O programa de transferência de fundos permanente deve levar em conta tanto as experiências do programa de emergência quanto a nova realidade pós-pandemia.

Há algumas alternativas em discussão: o principal partido da oposição, o Partido dos Trabalhadores (PT), defende um benefício de R\$300,00 (R\$55,00) por criança, limitado a cinco benefícios por família, bem como defende dar automaticamente às famílias do banco de dados do CadÚnico acesso ao auxílio. Outra proposta decorrente das coalizões de organizações da sociedade civil é a introdução de um programa de Renda Básica Universal, de BRL R\$600,00 (USD US\$110,00) por família, semelhante ao AE. Em ambas as propostas, o programa de redistribuição de renda seria financiado por tributação progressiva. O Brasil tem um sistema tributário muito regressivo, com impostos indiretos pesados (sobre bens e serviços), o que afeta os trabalhadores pobres. Uma das principais propostas é a introdução do imposto de renda pessoal sobre lucros

e dividendos financeiros, que são isentos no Brasil, ao contrário do que ocorre em quase todos os países da OCDE. Ao lidar com receita e despesa ao mesmo tempo, uma tributação progressiva para financiar este novo auxílio reduziria em maior medida a desigualdade de renda em um dos países mais desiguais do mundo. Independentemente de a política ser condicional ou incondicional, o novo consenso é que o Programa Bolsa Família deve ser atualizado – e ampliado – para enfrentar este novo cenário.

Contudo, isso não é o que o novo programa “Auxílio Brasil” faz. Ele acrescenta complexidade e cria muitas incertezas. Embora em declarações públicas as autoridades governamentais tenham prometido aumentar o número de beneficiários e o valor do benefício, ninguém sabe ao certo quanto cada família receberá, como funcionará o benefício adicional e como serão observadas as novas condicionalidades. O orçamento também é incerto. O governo está lutando atualmente para encontrar fontes de receita para financiar o programa no próximo ano – um ano eleitoral – e apenas para esse próximo ano. Depois que as eleições passarem, mais incertezas virão.

Sobre a WIEGO

Mulheres em Trabalho Informal: Globalizando e Organizando (WIEGO em inglês) é uma rede global focada no empoderamento de trabalhadores pobres, especialmente mulheres, na economia informal, para garantir os seus meios de subsistência. Acreditamos que todos os trabalhadores devem ter oportunidades econômicas, direitos, proteção e voz equitativas. A WIEGO promove mudanças, melhorando as estatísticas e expandindo o conhecimento sobre a economia informal, construindo redes e capacidades entre as organizações de trabalhadores informais e, juntamente com as redes e organizações, exercendo influência nas políticas locais, nacionais e internacionais. Visite www.wiego.org.

