



**IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
V SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
IV CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Política Social, Seguridade Social e Proteção Social

**Ativação das políticas sociais: quais implicações para a
população usuária?**

Juan Felipe Alves de Oliveira¹

Resumo. O presente artigo tem como objetivo problematizar as estratégias de ativação das políticas sociais, mais especificamente, os mecanismos de incitação ao trabalho. Tomando como exemplo o Programa do Seguro-Desemprego (PSD) que passou a condicionar o pagamento do seguro-desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de qualificação profissional, buscamos suscitar o debate sobre as implicações dessas medidas na vida da população usuária. Tendo como referência de análise a abordagem das capacidades de Amartya Sen, acreditamos que os mecanismos de incitação ao trabalho impõem aos beneficiários da política restrições à livre escolha.

Palavras-chave: Ativação; Políticas Sociais; Seguro-Desemprego; Liberdade.

Abstract: This article aims to problematize the strategies for activating social policies, more specifically, the mechanisms of incitement to work. Taking as an example the Unemployment Insurance Program (PSD), which began to condition the payment of unemployment insurance to proof of enrollment and attendance in a professional qualification course, we seek to raise the debate on the implications of these measures in the life of the user population. Taking Amartya Sen's approach to capacities as a reference for analysis, we believe that the mechanisms of incitement to work impose restrictions on the beneficiaries of the policy on the free choice.

Keywords: Activation; Social Politics; Unemployment Insurance; Freedom.

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é problematizar as implicações da implementação de estratégias de ativação nas políticas sociais, mais especificamente, de mecanismos de incitação ao trabalho, na vida da população usuária. Para tal, tomamos como exemplo a reformulação do Programa do Seguro-Desemprego (PSD) que, a partir de 2015, passou a

¹ Assistente Social, Doutorando em Política Social – Universidade Federal Fluminense, juan.doc.uff@gmail.com



condicionar o pagamento do seguro-desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de qualificação profissional.

Vale ressaltar que este trabalho não tem como objetivo apresentar uma análise da implementação das recentes alterações no PSD, mas discutir teoricamente o significado e os argumentos que sustentam esse tipo de encaminhamento nas políticas sociais. Assim, considerando o contexto de reformas no aparato de proteção social, em especial aquelas caracterizadas pela introdução e/ou reforço de condicionalidades para acesso dos pobres válidos aos direitos sociais, este trabalho é permeado pela discussão acerca da tensão entre, por um lado, a tendência em distinguir entre merecedores e não merecedores dos serviços estatais destinados a garantir meios de existência aos considerados aptos para o trabalho e, por outro, as iniciativas de universalização do atendimento das necessidades sociais, sobretudo aquelas que não vinculam rendimento à ocupação. No caso brasileiro, essa oposição pode ser ilustrada pela generalização do Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004b), em detrimento da Renda Básica de Cidadania (RBC), instituída pela Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a), portanto, apenas um dia antes à criação do PBF.

A partir de uma grade de análise inspirada na abordagem das capacidades de Amartya Sen, tal como apresentada por Sen (2000a; 2000b) e Bonvin (2014), buscamos suscitar o debate acerca da participação da população usuária, aqui entendida como a possibilidade efetiva de expressar suas preferências, necessidades, expectativas etc. e de fazer com que sejam levadas em consideração, no processo de pilotagem das políticas sociais. Nesse sentido, intencionamos provocar uma discussão sobre a possibilidade de inclusão da questão concernente às liberdades efetivas da população usuária, ou seja, as capacidades que as pessoas possuem para escolher entre diferentes projetos de vida, como critério de avaliação das diferentes perspectivas sobre as políticas sociais no Brasil.

2. DESENVOLVIMENTO

O sistema de proteção social brasileiro é, em grande medida, herdeiro da concepção da política trabalhista implementada por Getúlio Vargas, em que observamos uma forte intervenção do Estado no disciplinamento das relações entre o capital e o trabalho. No primeiro período em que Vargas governou o Brasil (1930-1945), dentre outras inovações, foram instituídos o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; o salário-mínimo; a limitação da jornada diária de trabalho em oito horas; e os marcos regulatórios sobre o trabalho da mulher e do “menor”. Nesse sentido, de acordo com Ianni (1965), a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, que agregou todo o conjunto de leis, decretos e normas reguladoras das relações de trabalho, revelou a atuação do poder



público no sentido de buscar dominar as tendências pauperizantes das condições de trabalho vigentes à época e mediar as relações de classe. Em outros termos, trata-se de um período marcado pela intervenção do Estado sobre o mercado de trabalho no sentido de impedir que os trabalhadores fossem submetidos a condições consideradas ofensivas à dignidade humana.

No entanto, apesar da larga intervenção governamental na esfera do trabalho durante a chamada “Era Vargas”, as políticas de emprego no Brasil desenvolveram-se de forma lenta, alcançando maior grau de solidez apenas nos anos de 1980-1990 com a instituição do Programa do Seguro-Desemprego (PSD) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Nesse sentido, vale lembrar que, embora a Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1948) concernente à organização do serviço de emprego tenha sido ratificada pelo governo brasileiro em 1957, tal convenção só passou a ter condições de ser atendida a partir do final do ano de 1975 com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Além disso, o estudo apresentado por Silva et al. (2012) demonstra que, ao longo dos anos, as políticas brasileiras de emprego priorizaram a indenização aos indivíduos sem trabalho e relegaram ao segundo plano as ações voltadas para auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego. Na mesma linha analítica, Sousa (2016) afirma que, já na primeira década do século XXI, as políticas de emprego degradaram-se, apesar do quadro de transformações positivas registradas no mercado de trabalho brasileiro no período de 2001 a 2011, com a maior formalização do emprego, a redução do desemprego e o aumento da renda. Conforme a avaliação realizada pelo autor acerca das ações empreendidas no âmbito do PSD a partir da análise dos Relatórios de Gestão do FAT referentes aos anos de 2004 a 2013, o crescimento das despesas com o seguro-desemprego colocou em questão a sustentabilidade financeira do sistema e a baixa efetividade das políticas de intermediação da mão de obra e de qualificação profissional revelaram estar desconectadas da dinâmica do mercado de trabalho.

Nesse sentido, é no contexto da grave recessão econômica e das incertezas políticas atravessadas pelo Brasil desde 2014 que registramos um movimento claro de reforma das políticas de emprego com base no princípio de ativação dos beneficiários. Buscando superar a dificuldade concernente aos custos de manutenção do seguro-desemprego por meio de medidas de restrição do acesso ao benefício, bem como o problema referente à elevação das taxas de desemprego no país, o governo de Dilma Rousseff, por meio da Lei nº 13.134 (BRASIL, 2015), aprovou o condicionamento do pagamento do seguro-desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de qualificação profissional. Assim, a estratégia privilegiada para resolver as deficiências do PSD caracterizou-se pela articulação entre o seu componente passivo – o seguro-



desemprego – e as exigências atuais do mercado formal de trabalho por meio da responsabilização dos indivíduos concernidos.

No cerne da questão, encontra-se a ideia de que o Estado, ao subsidiar os meios de existência daqueles que não trabalham, contribui para a difusão de uma cultura da dependência. Em outros termos, um dos principais argumentos para a ativação dos sistemas de proteção social diz respeito à recusa de que o Estado favoreça a possibilidade de que uma parcela da população ignore a obrigação de trabalhar. O problema é restrito a uma certa concepção moral-religiosa do trabalho que se casa com a noção do trabalho como direito individual – noção que está no bojo do pensamento liberal (CASTEL, 2015). Tal concepção afirma o dever de trabalhar recuperando a ideia do trabalho como técnica ascética de combate às más inclinações da natureza humana, a ideia de que o ato laboral tem em si mesmo uma finalidade. Nesse sentido, destaca-se essa dimensão do trabalho que se expressa como regra de conduta, sendo, dessa forma, vivenciada como sanção psicológica e social: “[...] o trabalho veio a ser considerado em si a própria finalidade da vida. As palavras do apóstolo Paulo, ‘quem não trabalha não deve comer’ valem incondicionalmente para todos” (WEBER, 2004, p. 119).

Segundo Castel (2015), a capacidade de trabalhar é critério de distinção entre as populações que necessitam de auxílio. Para aqueles incapazes para o trabalho – crianças, idosos, enfermos etc. – não se faz presente a obrigação do trabalho e essa isenção justifica a assistência, uma vez que um motivo exterior à vontade do indivíduo age como empecilho objetivo para que o mesmo supra suas necessidades por si mesmo. Em posição oposta, e extremamente desfavorável, está o pobre válido. Para essa parcela da população que não tem condições de se manter de forma autônoma, mas que é capaz de trabalhar, a falta em relação à obrigação do trabalho é entendida como um desvio moral recorrente e, por isso, o acesso às medidas de proteção e aos recursos assistenciais é obstaculizado. Prevalece a ideia de que a assistência não pode favorecer uma conduta avessa ao imperativo do trabalho.

No entanto, de acordo com os estudos realizados por Baptista (1996), não é possível afirmar que existe uma preferência pelo lazer por parte dos desempregados que recebem subsídios estatais, sendo verificado em muitos casos, ao contrário, um significativo investimento em atividades que promovem o reforço do capital social e tentativas de encontrar soluções por meio do setor informal. Além disso, na concepção neoliberal, o desemprego e a pobreza em larga escala são fenômenos que estariam associados ao conflito entre o crescimento do emprego e uma proteção social generosa e igualitária (ESPING-ANDERSEN, 1995). As contribuições sociais e os impostos altos, acompanhados de salários e direitos trabalhistas inflexíveis, são julgados como condições que tornam a ampliação da contratação de trabalhadores onerosa e impedem o desenvolvimento



econômico. Nesse sentido, a crítica neoliberal defende a opção por benefícios mais seletivos em detrimento da universalidade do acesso, bem como o favorecimento de programas de ativação conectados com as necessidades do mercado de trabalho. Nesse ponto, não podemos deixar de observar que a direção adotada por importantes organizações internacionais, como a OIT e o Banco Mundial, tem exercido grande influência nos processos de reforma das políticas sociais em curso em diversos países (SUREL, 2010), embora as bases teóricas sobre a dependência da assistência sejam frágeis (ABRAHAMSON, 2009).

É importante lembrar que, embora enaltecida como dever moral, a assistência aos pobres sofre dura oposição até chegar à condição de direito dos pobres. Martin (1983) aborda a resistência dos pensadores liberais ao reconhecimento da assistência social como direito e o nascimento das instituições patronais de seguro social como alternativa possível para a aquisição de um *verdadeiro* direito baseado no engajamento pessoal dos trabalhadores. Contra a preguiça e o aproveitamento injusto das obras de caridade e assistência estatal, surge a noção de previdência, ou seja, a atitude consciente de tomar as medidas necessárias para fazer face às possíveis dificuldades futuras. Nesse sentido, a imprevidência aparece como o maior defeito da classe trabalhadora. Sugere-se a incapacidade dos pobres de pensarem em seu próprio futuro, à semelhança das crianças. Ressalta-se a necessidade dos trabalhadores limitarem o consumo no presente privilegiando a preocupação com o futuro e da possibilidade de contingências que limitem ou impeçam sua capacidade de trabalhar e, assim, de prover por si mesmos as suas necessidades básicas.

Segundo Martin (1983), essa noção [imprevidência] aparentemente simples, estando na fronteira entre o econômico e o moral, permite articular e penetrar uma dimensão na outra. Aos pobres passa a ser atribuída a incapacidade de gerir corretamente a própria vida e as mazelas sociais se vinculam à determinado modo de vida considerado inapropriado e potencialmente desastroso. A solução do problema da manutenção dos meios de existência da classe trabalhadora é decorrência da adoção de uma determinada forma de pensar e ser. Dessa forma, “a imprevidência se tornará uma noção operacional, indissociavelmente moral e técnica, usada para definir e excluir” (MARTIN, 1983, p. 30, tradução nossa). Sendo a pobreza entendida como sanção à uma falha individual, a imprevidência é a expressão da persistência no erro. Considerando que, de acordo com Martin, na concepção liberal, “a caridade praticada de maneira indistinta, indiferenciada, seria uma fonte constante de injustiça; longe de cauterizar as feridas da pobreza, ela as reforçaria por confortar a inércia daqueles que devem seu estado a si mesmos [...]” (MARTIN, 1983, p. 35, tradução nossa), a distinção entre os previdentes e os imprevidentes é fundamental para a seletividade dos que merecem ou não receber auxílio.



O problema se coloca em termos de como gerir a pobreza (MARTIN, 1983). Considerando que amplos segmentos da população experimentam dificuldades para se manter, a questão é convertida em destinar os socorros a quem de fato precisa, daí a necessidade de identificar os falsos pobres, ou seja, aqueles que tendo condições de exercer um trabalho, preferem viver às custas da caridade e da assistência. Nesse sentido, segundo Martin (1983), a tarefa de realizar uma verdadeira gestão dos pobres explicita a contradição inerente ao sistema liberal no campo social, qual seja: tratar coercitivamente os pobres a partir de uma filosofia de exaltação da liberdade individual. Dessa forma, a noção de previdência será o princípio por meio do qual poderá ser operada a distinção entre falsos pobres e autênticos merecedores de toda ajuda sem ofender a essência do liberalismo. Sendo admitida como um problema que vincula a conduta pessoal à situação de existência material, a noção de previdência subordina a pobreza à lógica da autorregulação.

Segundo Martin (1983), a noção de previdência coloca o pobre na condição de principal responsável de sua existência. Esse é o princípio da responsabilidade individual. Não compete ao Estado nem às instituições de caridade, mas ao pobre fazer o policiamento de sua própria conduta e buscar os meios de adequá-la aos padrões que podem favorecer a superação de suas dificuldades. As causas da pobreza não serão procuradas em condições exteriores, mas em cada indivíduo. “A previdência é a virtude correlata da liberdade” (MARTIN, 1983, p. 37, tradução nossa).

A operacionalização da noção de previdência revela, antes de tudo, uma função pedagógica e não apenas técnica. Por meio dessa ideia de previsão e preparação para o que virá, os que trabalham devem, por sua própria iniciativa, criar reservas para possíveis momentos de dificuldade no futuro e não aguardar qualquer ação dos empregadores ou do Estado (MARTIN, 1983). No entanto, a aplicação dessa ideia é quase sempre irrealizável, uma vez que, em geral, os trabalhadores recebem o mínimo necessário para o sustento diário de suas famílias. Segundo Martin (1983), prova da incapacidade da previdência individual, por si só, resolver o problema da manutenção dos meios de existência, é o grave problema colocado pela incapacidade para o trabalho, seja pelo acidente, pela doença ou pela velhice. Além disso, sendo uma ideia que se fundamenta no dever de trabalhar, em um contexto de crise econômica ou em qualquer condição na qual não for possível garantir o direito ao trabalho, a noção de previdência torna-se inoperante.

Reconhecida a emergência do pauperismo e sem poder abrir mão do princípio fundamental da responsabilidade individual, que impõe a cada um o dever de assegurar sua própria subsistência e de sua família (MARTIN, 1983), a assistência aos pobres na lógica liberal só pode ser admitida se for livre e espontânea, do contrário, “se, de fato, uma classe inteira, no lugar de receber, pudesse exigir, ela assumiria o papel do mendigo que pede com uma arma na mão” (CALMON apud MARTIN, 1983, p. 50, tradução nossa). Esse é o limite



da assistência aos pobres: embora seja considerada necessária, deve permanecer, pública ou privada, como ato de benemerência.

Assim, as medidas de ativação inscrevem os beneficiários num percurso em que é necessário apresentar provas de seu engajamento à lógica do dever de trabalhar e, conseqüentemente, do desinteresse em viver como “parasita social”. Não mais distribuídas automaticamente aos beneficiários anônimos, as subvenções sociais são viabilizadas por meio de processo pessoalizado em que deve ser avaliado pelos técnicos do campo social o mérito do postulante.

Nesse sentido, para Chelle (2012), caracterizadas por avançadas soluções tecnocráticas de cunho reformista, as atuais formas de incitação ao trabalho, sem o tom rigoroso de uma punição ou sanção estrita, configuram uma renovada aliança entre a economia e a moral. Dessa maneira, segundo a autora, o problema colocado atualmente no campo da proteção social se traduz no deslocamento da questão do âmbito da discussão política concernente aos direitos sociais para a esfera da luta contra a pobreza, na qual a ação do Estado visa retribuir o bom comportamento dos beneficiários. Colocada nesses termos, a proteção social contemporânea se atualiza fortemente marcada por um retorno às antigas práticas de responsabilização do indivíduo e de despolitização das desigualdades sociais. A tendência que se observa é a limitação da intervenção do Estado às medidas de alívio da pobreza com ênfase na ativação dos aptos para o trabalho rumo à autossustentação. Nessa direção, de acordo com Figueiredo (1997), a concepção que tem orientado os sistemas de proteção social na contemporaneidade impõe limites às tentativas de ampliação e universalização do atendimento das necessidades sociais pela via dos direitos sociais e fundamenta o processo de incremento dos dispositivos morais que adotam o esforço e o sacrifício pessoal como prova de merecimento.

Em oposição radical à lógica das contrapartidas, na qual o direito de receber um rendimento mínimo ou um complemento financeiro está associado a obrigação de se submeter ao acompanhamento profissional e social disponibilizado; ao dever de buscar um emprego; e de agir no sentido de aumentar as chances de reinserção no mercado de trabalho, estão as concepções universalistas de proteção social, em especial, aquelas representadas por propostas incondicionais como a chamada renda básica de cidadania (VANDERBORGHT & PARIJS, 2006; SUPLICY, 2002).

Segundo Vanderborght e Parijs (2006), a ideia de uma renda básica de cidadania não é nova. Diversas propostas de concessão incondicional de meios de existência apareceram em diferentes épocas e lugares. Situando a sugestão mais antiga para a criação de mecanismos de garantia de renda na obra de Thomas More publicada no início



do século XVI², os autores recuperam as características dessas experiências com o intuito de diferenciá-las daquelas baseadas nas lógicas do seguro e da assistência social. Nesse sentido, tratam de cada categoria presente na definição de renda básica de cidadania: “*uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida*” (VANDERBORGHT & PARIJS, 2006, p. 65, grifo dos autores). No entanto, a despeito da grande discussão apresentada pelos autores sobre a forma dessa renda, das concepções de comunidade política e das implicações de se considerar o indivíduo e não a família como referência, nossa intenção é destacar as questões que se referem à ausência da necessidade de comprovação de insuficiência de renda e de contrapartidas para o recebimento de recursos publicamente financiados.

A proposta da renda básica de cidadania defendida por Vanderborght e Parijs, constitui, ao contrário de outras experiências, uma transferência de renda *a priori*, “paga aos ricos e aos pobres, sem considerar o nível de suas outras rendas, muito menos o seu patrimônio ou os recursos das pessoas próximas” (VANDERBORGHT & PARIJS, 2006, p. 78). Nesse sentido, não há necessidade de criar mecanismos para selecionar quem são as pessoas pobres o suficiente para serem assistidas nem para distinguir dentre os pobres os que merecem dos que não merecem receber o benefício. Além disso, a renda básica de cidadania exclui qualquer tipo de condicionalidade. Não há previsão de controle ou condução das condutas no que se refere à vontade de inserção no mercado de trabalho ou em atividades consideradas úteis para a sociedade.

Segundo Vanderborght e Parijs (2006), a renda básica de cidadania pode ser considerada um instrumento eficaz na luta contra a pobreza e o desemprego. Para os autores, o princípio de universalidade que norteia a renda básica de cidadania contribui para superar os frequentes obstáculos burocráticos que dificultam o acesso dos mais pobres aos benefícios disponibilizados pelo Estado. Soma-se a isso o fato de que, por tratar-se de um benefício incondicional, o retorno ao mercado de trabalho é mais atraente, uma vez que a percepção de rendimentos advindos de uma atividade remunerada não implicaria na redução ou suspensão do benefício. Nesse sentido, a renda básica de cidadania evita que aqueles que conseguem encontrar um emprego sejam penalizados (PARIJS, 2002).

Para os autores, além disso, um mecanismo de renda básica de cidadania possui como vantagens o baixo custo administrativo para ser operacionalizado e a eliminação do estigma que recai sobre os assistidos. Como não depende de enormes aparatos burocráticos nem de grandes contingentes de técnicos para realização de atividades de controle, como entrevistas e visitas domiciliares, o custo global considerado é menor do que

² Trata-se da obra de Thomas More intitulada *Utopia*, publicada em 1516 (VANDERBORGHT & PARIJS, 2006, p. 37).



em sistemas condicionais. No que se refere ao estigma vivenciado pelos assistidos, a lógica de focalização nos mais pobres que norteia as políticas de combate à pobreza reforça a ideia e a identificação dos que recebem tais benefícios como sendo uma população que fracassou em termos de sua autonomia. Nas palavras dos autores, “em se tratando de uma renda básica de cidadania, o pagamento automático do benefício não exige nenhum processo administrativo específico. Além disso, não há nada humilhante em receber uma renda básica concedida a todos os membros da sociedade” (VANDERBORGHT & PARIJS, 2006, p. 102).

No entanto, considerando que essa proposta possui algumas desvantagens em relação aos sistemas tradicionais de proteção social, os autores alertam para o fato de que os argumentos de defesa da renda básica de cidadania não estão limitados à um registro puramente econômico. Sendo assim, para os autores, tanto os defensores quanto aqueles que criticam a renda básica de cidadania precisam explicitar um determinado conceito de sociedade justa. Nesse sentido, Vanderborght e Parijs apresentam sua concepção de justiça como *liberdade real para todos* cujo

“ponto de partida é a idéia simples na qual a justiça é uma questão de repartição da liberdade real de fazer o que desejamos fazer de nossas vidas, o que não é apenas uma questão de direito, mas também de acesso efetivo aos bens e às oportunidades” (VANDERBORGHT & PARIJS, 2006, p. 135).

Com origens que remontam aos pensadores sociais do século XVI (SUPLICY, 2002), a ideia de uma renda mínima garantida a todos, sejam ricos ou pobres, quer trabalhem ou não, se defronta com sistemas de proteção social gestados a partir de uma ética do trabalho. Nesse sentido, para além das questões referentes ao financiamento desse tipo de proposta ou aos benefícios em termos de livrar os beneficiários do estigma de dependentes do Estado, o cerne do debate está localizado no questionamento do tipo de solidariedade que se torna hegemônica no seio do capitalismo.

No Brasil, a discussão sobre a instituição de uma medida de proteção social desse tipo é incentivada por Eduardo Suplicy que, em sua obra *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* (SUPLICY, 2002), apresenta os fundamentos teóricos e ideológicos que sustentaram o Projeto de Lei que institui a Renda Básica de Cidadania no nosso país (BRASIL, 2004a). No entanto, a Lei nº 10.835/2004, sancionada no dia 08 de janeiro de 2004, foi preterida em termos práticos pelo Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836/2004, sancionada no dia seguinte. A análise comparativa das duas leis citadas acima deixa clara a opção por um modelo restritivo e focalizado no atendimento das demandas sociais.

Em que pese a previsão de que os mais pobres devem ser priorizados por ocasião do início da distribuição do benefício, o texto sancionado pelo então Presidente da



República Luiz Inácio Lula da Silva é bastante fiel à proposta da renda básica de cidadania defendida por Vanderborght e Parijs (2006). Mesmo tendo sido aprovada num contexto de completo consenso no Congresso Nacional, o projeto de renda básica de cidadania brasileira ainda não foi regulamentado, ou seja, na prática, apesar de ter recebido apoio de todos os parlamentares, essa proposta não suplantou a concorrência representada pelo Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família constitui a completa oposição da lógica pretendida pela renda básica de cidadania. Assim, prevê a transferência de renda mediante o cumprimento de determinadas condicionalidades, tem como referência a unidade familiar e focaliza o combate à extrema pobreza. Em outras palavras, exige contrapartidas, considera a situação familiar e depende da comprovação de insuficiência de renda (BRASIL, 2004b). A prioridade dada ao Programa Bolsa Família expressa-se também no fato de que a Lei que o criou levou pouco mais de oito meses para ser regulamentada³.

A seletividade do Programa Bolsa Família baseia-se fundamentalmente na renda. De acordo com o artigo 18 do Decreto nº 5.209/2004, “o Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) e de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), respectivamente” (BRASIL, 2004c, grifo nosso). No que se refere às condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família, é evidente a preocupação com a educação das crianças, adolescentes e jovens, tal como aparece no inciso II do artigo 28 do Decreto supracitado, característica que se vincula a ideia de que as políticas sociais devem ter alcance de longo prazo e promover “o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, por meio do aumento do capital humano das gerações futuras” (BRITTO & SOARES, 2010, p. 5).

Segundo Diniz (2007), a Renda Básica de Cidadania e o Programa Bolsa Família representam dois modelos distintos de formulação de política social. O primeiro privilegiando a universalização e o segundo a focalização. Para a autora, a questão da prevalência do modelo focalizado no combate à extrema pobreza pode ser enfrentada a partir da discussão quanto aos critérios de justiça que informam tais propostas. Nesse sentido, a universalização refere-se ao *princípio da igualdade* e a focalização ao *princípio da equidade* (DINIZ, 2007):

“pelo princípio da igualdade todos os indivíduos devem receber tratamento igual. Nele está implícita a noção de que todos são iguais e têm, portanto, direito de receberem os mesmos recursos. Já o princípio da equidade assume que os indivíduos são diferentes entre si e, portanto, merecem um tratamento diferenciado, que elimine ou reduza a desigualdade” (DINIZ, 2007, p. 107).

³ A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família, foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.



Considerando o princípio da igualdade, para Vanderborght e Parijs (2006), a renda básica de cidadania não trata de redistribuir recursos entre os que trabalham e os que não trabalham por solidariedade, mas de dar a cada um o que lhe é devido. Nesse sentido, segundo Suplicy (2002), aqueles que não trabalham também tem direito a uma parte da riqueza socialmente produzida, porque podem estar sendo impedidos de trabalhar e porque a paz social depende da eliminação das desigualdades. Para o autor, “a lei justa é aquela que determina o procedimento da justiça distributiva, tornando iguais aos desiguais” (SUPLICY, 2002, p. 34).

Embora existam experiências, inclusive no Brasil, referentes ao pagamento de uma renda básica, sem a exigência de contrapartidas, em geral, tais medidas são reservadas aos mais pobres.

Em linhas gerais, como o Programa do Seguro-Desemprego é afetado por esse movimento de ativação? O Programa do Seguro-Desemprego sempre priorizou a indenização aos desempregados, ou seja, a componente representada pelo benefício do seguro-desemprego. A assistência aos desempregados tem esse formato; basicamente três eixos: assistência financeira direta, intermediação de mão de obra e capacitação profissional. O crescimento das despesas com o seguro-desemprego chama a atenção para a questão da sustentabilidade financeira do sistema e a baixa efetividade das ações de intermediação e qualificação compõem um quadro de degradação do Programa. Em um contexto de crise econômica e de pretensão de ajustes fiscais, estamos falando do ano de 2014, reeleição de Dilma, o Programa é um alvo de restrições para atender um apelo por cortes nos gastos sociais.

Em 2015, pela Lei 13.134, é aprovado o condicionamento do pagamento do seguro-desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de qualificação profissional. Essa possibilidade já havia sido instituída nas alterações realizadas no Programa em 2011, mas é em 2015 que essa exigência é de fato incluída. Inclusive é incluída como motivo de suspensão do benefício a recusa injustificada em participar de ações de recolocação de emprego. Lembrando que o cancelamento pela recusa de outro emprego já era uma possibilidade desde 2011. Desse modo, fica clara a perspectiva de tornar o Programa do Seguro-Desemprego em uma política ativa. No entanto, as exigências de aceitação de um novo emprego, participação de ações de recolocação e em cursos de qualificação são pautadas nas necessidades do mercado. As resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o CODEFAT, trazem isso. Colocam que os cursos ofertados no QUALIFICA BRASIL, que é o programa de qualificação, devem ter seus conteúdos baseados na Classificação Brasileira de Ocupações e nas competências e habilidades identificadas no mundo do trabalho. Colocam que o Mapeamento de Demandas de Qualificação Social e Profissional deve considerar os setores produtivos existentes etc.



Então, as questões que se colocam são: Como fica a autonomia dos beneficiários? Quais as possibilidades reais de escolher livremente? Como ampliar a cidadania quando o acesso a um direito pode representar a necessidade de negar as próprias preferências? Esse é o questionamento que o presente artigo pretende suscitar: até que ponto as medidas de ativação impõem aos beneficiários da política restrições à livre escolha de projetos de vida; restrições ao direito a um trabalho livremente escolhido.

Assim, em face de um paradigma de ativação que, segundo Giraud (2007), tem como principal característica o reforço dos mecanismos de controle sobre as pessoas sem emprego, a perspectiva de análise das políticas de emprego apresentada por Bonvin (2014), inspirada na abordagem das capacidades de Amartya Sen, parece constituir uma alternativa interessante para a superação de medidas que podem atentar contra o direito das pessoas a um trabalho livremente escolhido.

Na trilha analítica adotada por Sen (2011), o enfoque nas realizações sociais evidencia a preocupação com questões práticas e passíveis de serem equacionadas em detrimento do esforço em criar modelos ideais. Para ele, “a justiça não pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato” (Sen, 2011, p. 48). Nesse sentido, a investigação do autor em tela aponta para as liberdades efetivas que as pessoas possuem de escolher entre diferentes projetos de vida, bem como às capacidades que as pessoas de fato possuem para a realização dessa escolha. Assim, nessa abordagem das capacidades, é dada especial atenção ao conceito de liberdade.

No entanto, Sen (2011) trata esse conceito na perspectiva de uma liberdade substantiva e não meramente formal, quer dizer, da possibilidade real de cada pessoa produzir os efeitos pretendidos por suas escolhas. Nesse sentido, para o autor, a liberdade deve ser considerada a partir do “aspecto de oportunidade” e do “aspecto de processo” (Sen, 2011, p. 263). Em outros termos, uma maior liberdade implica um ganho em oportunidade para a busca de objetivos valorizados, bem como a garantia de que o processo de escolha desses objetivos possa ser vivenciado sem restrições impostas por outros. Sendo assim, o autor propõe, em última análise, um deslocamento da preocupação com os meios de vida, como bens materiais e renda, para as oportunidades efetivas de que os fins desejados sejam satisfeitos a partir de uma liberdade substantiva. Isso não quer dizer que ele desconsidere a relevância da renda ou riqueza na busca dos objetivos de cada pessoa. O que o autor busca evidenciar é que esse tipo de recurso deve ser compreendido como um meio e não como um fim em si mesmo. Sen (2011) traz uma perspectiva ampliada para a abordagem avaliativa de questões como a pobreza. A abordagem das capacidades, tal como apresentamos resumidamente, permite uma aproximação da questão da pobreza que coloca a limitação da componente renda para a avaliação das vantagens individuais.



Nesse sentido, a grade de análise baseada na abordagem das capacidades da Amartya Sen nos parece muito promissora. Nessa abordagem, dois aspectos devem ser observados: por um lado, a ênfase colocada nas liberdades reais das pessoas, ou seja, suas capacidades de escolher livremente e de realizar suas escolhas; de outro, uma definição de democracia que não se limite à participação nos processos eleitorais. Em relação às políticas sociais, a abordagem das capacidades exige que a ação pública proporcione às pessoas não apenas direitos formais, mas também fatores que garantam o uso efetivo desses recursos. Além disso, exige que as instituições estejam abertas à participação dos atores interessados permitindo um processo democrático de negociação da ação estatal. Assim, neste referencial teórico, encontramos elementos para uma análise renovada sobre o conteúdo e a implementação das políticas sociais.

3. RESULTADOS E CONCLUSÕES.

Admitindo a tendência de implementação das chamadas medidas de ativação dos beneficiários para o mercado de trabalho como um ponto de inflexão importante no curso do desenvolvimento das políticas sociais na contemporaneidade, nosso trabalho buscou problematizar as implicações dessas medidas na vida da população usuária.

A ideia de que o acesso aos direitos sociais deve estar necessariamente vinculado ao merecimento por meio do trabalho, à incapacidade para o trabalho ou, ao menos, à adesão à lógica do trabalho demonstrada pelo esforço pessoal para tornar-se empregável, impõe limites às tentativas de ampliação e universalização do atendimento das necessidades sociais pela via dos direitos sociais e fundamenta o processo de incremento dos dispositivos morais que adotam o esforço e o sacrifício pessoal como prova de merecimento.

Nesse sentido, propostas do tipo renda básica de cidadania, que pressupõem a desvinculação entre ocupação e renda, e, dessa forma, implicam a existência de alternativas e expõem a lógica interna da política social de caráter liberal que traz em seu bojo a distinção entre merecedores e não merecedores dos auxílios oferecidos com base em critérios morais e psicológicos.

Assim, a questão que se impõe a partir dessas reflexões sobre a inclusão de medidas de ativação nas políticas sociais se refere às possibilidades e limites de expansão dos instrumentos de democratização da intervenção estatal, bem como sobre a construção de alternativas que favoreçam a maximização da cidadania, a partir de dispositivos que garantam um espaço de liberdade de expressão e ação à população usuária, garantindo que não sejam reduzidas a mero instrumento de reinserção forçada a um mercado laboral precário.



4. REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, P. O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: emprego e Proteção Social na Dinamarca. *SER Social*, Brasília, v. 11, n. 25, p. 244-273, jul./dez. 2009.

BAPTISTA, R. O impacto local das políticas de emprego: os casos dos subsídios de desemprego. Coimbra: Faculdade de Economia, 1996.

BONVIN, J.-M. Un nouvel objectif pour les politiques de solidarité: le développement des capacités. In: *La solidarité en tension: individualisme, inégalités, diversité*. p. 146-150, 2014.

_____. Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004. Institui a Renda básica de Cidadania. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm>. Acesso em: 17 de fev. 2022.

_____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o programa Bolsa-Família. Brasília, DF, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 17 de fev. 2022.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em: 17 de fev. 2022.

_____. Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm>. Acesso em: 17 de fev. 2022.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso?. *Textos para discussão*, n. 75, Brasília, Centro de Estudos da Consultoria do Senado, ago. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/188905>>. Acesso em: 17 de fev. 2022.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.



- CHELLE, É. Gouverner les pauvres: politiques sociales et administration du mérite. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012.
- DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 105-114, jan./jun. 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. Lua Nova, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.
- FIGUEIREDO, A. C. Princípios de justiça e avaliação de políticas. Lua Nova, São Paulo, n. 39, p. 73-103, 1997.
- GIRAUD, O. La formation comme politique d'activation des chômeurs en Suisse: divergences d'interprétation. Formation et emploi, Paris, n. 100, p. 93-108, 2007.
- IANNI, O. Estado e capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- MARTIN, J.-B. La fin des mauvais pauvres: de l'assistance a l'assurance. Seyssel: Champ Vallon, 1983.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Convention n° 88 sur le service de l'emploi. 1948. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C088>. Acesso em: 17 de fev. 2022.
- PARIJS, Philippe Van. A renda básica: por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul? Revista Econômica, Niterói, v. 4, n. 1, p. 75-93, jun. 2002.
- SEN, A. Un nouveau modèle économique: Développement, justice, liberté. Paris: Odile Jacob, 2000a.
- _____. Repenser l'inégalité. Paris: Le Seuil, 2000b.
- _____. A ideia de justiça. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SILVA, C. A. T. et al. Estudo de custos do Sistema Nacional de Emprego. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2012.
- SOUSA, A. D. O colapso das políticas de emprego no Brasil: causas e perspectivas. Revista Política e Trabalho, João Pessoa, v. 1, ano 33, n. 44, p. 283-298, jan./jun. 2016.
- SUPLICY, E. M. Renda de Cidadania: a saída é pela porta. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SUREL, Y. Le poids des organisations internationales dans les réformes des politiques sociales. Informations sociales, Paris, v. 157, n. 1, p. 36-43, 2010.
- VANDERBORGHT, Y.; PARIJS, P. V. Renda Básica de Cidadania: fundamentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- WEBER, M. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Martin Claret, 2004.