

O Programa Bolsa Família e sua Relevância para o Conceito de Piso de Proteção Social da OIT

por Helmut Schwazer, Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Na última década, o papel da proteção social ganhou força no debate internacional sobre o desenvolvimento. Inspirado em vários exemplos concretos de políticas sociais implementadas nas Américas e em outros locais, o modelo de “crescimento inclusivo” avançou. A proteção social não é mais vista apenas como uma condição que favoreça o desenvolvimento, mas sim como elemento indispensável de equidade, que pode vir a ter efeitos sustentáveis nas oportunidades e no potencial de desenvolvimento futuro de um país (OIT, 2011). Assim, ela passou a ser entendida como um direito a que todos devem ter acesso.

Esse avanço foi fortemente apoiado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e foi, recentemente, exposto na Recomendação 202 da OIT sobre o Piso de Proteção Social (PPS) (OIT, 2012). A OIT pretende ampliar a proteção social por meio de uma estratégia bidimensional: a dimensão vertical refere-se à quantidade de áreas de seguridade social cobertas e à qualidade dos benefícios e geralmente consiste de esquemas contributivos obrigatórios ou voluntários. O objetivo é alcançar níveis progressivamente mais altos de proteção, de acordo com a Convenção No. 102 (sobre padrões mínimos de seguridade social). A dimensão horizontal diz respeito à quantidade de pessoas cobertas e tem como finalidade a rápida implementação de PPSs nacionais, com garantias básicas de seguridade social definidas em âmbito nacional e alinhadas à Recomendação nº 202. Essas garantias básicas são o acesso universal a serviços de saúde essenciais e garantias de renda básica para famílias com filhos, para pessoas em idade economicamente ativa que não conseguem obter renda suficiente por conta própria e para pessoas idosas (OIT, 2012: art. 4-6).

O PPS delega o desenho concreto e a combinação adequada de esquemas e programas, assim como o nível de benefícios, a cada país, permitindo a adaptação das recomendações ao contexto e à capacidade de cada nação. Os benefícios devem proporcionar uma vida digna a todos (ibid: art. 8) e as garantias devem ser incorporadas à legislação nacional, de forma a transformá-las em direitos de todos os cidadãos (ibid: art. 7). Além disso, o PPS reforça a ideia de que as políticas sociais devem ser articuladas com outras políticas (ibid: art. 10) e de que deve ser estabelecido um sistema de monitoramento (ibid: art. 19). Quando possível, os PPSs devem ser financiados com recursos nacionais (ibid: art. 12). Ademais, os estados-membros devem desenvolver “estratégias nacionais para ampliar a seguridade social” (ibid: art. 14).

O PPS foi inspirado em experiências internacionais distintas, que provaram que é possível – tanto conceitualmente quanto logisticamente – construir programas de grande escala com um impacto positivo na pobreza e na desigualdade. As políticas do PPS devem ser coordenadas com inúmeras outras políticas – como nas áreas de educação, trabalho e saúde – e devem ampliar o alcance da proteção social, indo além dos regimes contributivos clássicos. Um exemplo são as transferências condicionadas de renda (PTCs), que combinam as transferências monetárias direcionadas a famílias pobres com o acesso a serviços sociais. O Programa Bolsa Família (PBF) é um dos maiores e mais bem-sucedidos modelos de PTC, desempenhando importante papel internacional. O Programa combina o objetivo de aliviar a pobreza extrema – por meio de transferências monetárias a famílias abaixo da linha de pobreza – com a meta de interromper a transmissão intergeracional da pobreza, ao assegurar o direito dos beneficiários à saúde e à educação. Mecanismos

inovadores e exemplares de coordenação, avaliação e gestão foram desenvolvidos para administrar os desafios conceituais existentes – como, por exemplo, o registro, o direcionamento e o monitoramento. É importante ressaltar que o Bolsa Família abrange 13,8 milhões de famílias (mais de 50 milhões de pessoas), com um orçamento de apenas 0,5 por cento do Produto Interno Bruto (PIB). Outro aspecto que merece destaque é a incorporação do PBF ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) e sua integração ao plano nacional de erradicação da pobreza extrema, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011. Conseqüentemente, trata-se de um elemento importante na estratégia de longo prazo das políticas brasileiras de seguridade social. O PBF também demonstra que é possível desenvolver um programa antipobreza com base em direitos e não dependente de “presentes” concedidos às pessoas pobres por algum governador.

Deste modo, verificamos que, considerando os documentos do Departamento de Proteção Social da OIT, a experiência brasileira e, especialmente, o PBF, é possível ampliar gradualmente as políticas não contributivas que universalizam, de maneira coordenada, o acesso a benefícios sociais básicos a custos comparativamente baixos e com um impacto considerável, conforme proposto pelo conceito de PPS (PNUD/OIT, 2011; OIT, 2013).

Com a análise de possíveis perspectivas futuras do sistema de seguridade social brasileiro, constatamos que há uma grande probabilidade de o PBF continuar seu desenvolvimento e de se tornar cada vez mais vinculado a outros serviços sociais, tais como as medidas para apoiar a inclusão de beneficiários adultos no mercado de trabalho formal (já em andamento). Será importante garantir recursos orçamentários para o Programa no longo prazo. As informações demográficas e o menor número de pessoas jovens no futuro sugerem que os princípios do universalismo podem ser aplicados mais amplamente por meio de uma articulação entre o PBF e o programa contributivo Salário Família, de modo a fornecer uma cobertura universal do benefício para as crianças. Um programa direcionado a adultos em idade economicamente ativa também poderia evoluir, passando a oferecer, por exemplo, acesso a serviços para facilitar a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho. Essa questão é particularmente importante, uma vez que ainda existe uma lacuna na cobertura referente a benefícios de seguro-desemprego e outros programas voltados ao mercado de trabalho, que atualmente estão focados em trabalhadores formalmente empregados.

Referências:

ILO. *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Geneva, Social Protection Floor Advisory Group, International Labour Organization, 2011. Disponível em: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceId=25842>>. Acesso em: 21 oct. 2013.

_____. *Social Protection Floors Recommendation*, n. 202. Geneva, International Labour Organization, 2012.

Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524>. Acesso em: 21 oct. 2013.

_____. *As boas práticas brasileiras em seguridade social*, v. 1. Brasília: International Labour Organization, 2013.

SCHWARZER, H. “O Programa Bolsa Família e sua relevância para o conceito de Piso de Proteção Social da OIT”.

In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *Programa Bolsa Família: Uma década de Inclusão e Cidadania*. Brasília: MDS, 2013.

Schwazer, H. (2013). O Programa Bolsa Família e sua Relevância para o Conceito de Piso de Proteção Social da OIT in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, capítulo 27. pp. 435-454. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>

UNDP/ILO. “Successful social protection floor experiences”, *Sharing Innovative Experiences Series*, v. 18.

New York: United Nations Development Programme Special Unit for South-South Cooperation/International Labour Organization, 2011.