

Transferências Sociais: Incentivos e Desincentivos à Inserção no Mercado de Trabalho e à Geração de Renda

por Simone Cecchini, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)

Ao longo da última década e meia, os Programas de Transferência Condicionada (PTCs) de renda – em conjunto com outros programas não contributivos de proteção social, como as pensões sociais – tornaram-se a principal porta de entrada para os sistemas de proteção social para as populações pobres e vulneráveis da América Latina e do Caribe, que, por muito tempo, permaneceram excluídas de qualquer benefício de proteção social. Hoje, os PTCs cobrem 127 milhões de pessoas ou 21 por cento da população da região. Em vários países – inclusive no Brasil e no México –, estes programas, que concedem às famílias uma transferência de renda, com a condição de que cumpram com compromissos específicos visando à melhoria de suas capacidades humanas, têm contribuído, significativamente, para a redução da pobreza e da desigualdade.

No entanto, foram feitas críticas aos PTCs em razão de seus supostos impactos negativos sobre a inserção dos adultos com idade para trabalhar das famílias beneficiárias no mercado de trabalho. Existe uma crença de que tais programas estejam criando uma dependência, ao invés de promover os esforços autônomos das famílias para superar a pobreza. Este argumento é frequentemente associado à visão de que as pessoas vivem em situação de pobreza em decorrência da própria falta de esforço e não por conta dos problemas estruturais que caracterizam nossas sociedades. Os PTCs, em particular, constituiriam um desincentivo para as pessoas pobres procurarem trabalho, uma vez que as famílias que recebem transferências de renda já teriam certo nível garantido de renda.

Cecchini (2013) mostra que, muitas vezes, os PTCs têm uma capacidade muito limitada de cobrir o déficit de renda das famílias pobres. Por volta de 2008, a média regional do montante máximo de transferências per capita foi de USD 16, cerca de 20 por cento da linha de pobreza rural. É, portanto, muito difícil para as pessoas pobres pararem de buscar trabalho simplesmente porque recebem transferências de renda do governo. As famílias vão ter de continuar tentando sair da pobreza por meio do próprio esforço. De fato, nas avaliações de impacto disponíveis para países diversos, como o Brasil, Chile, Honduras, México, Nicarágua e Paraguai, não encontramos evidências empíricas de desincentivos à inserção dos beneficiários de PTCs no mercado de trabalho.

Levy (2010) argumenta contra um “círculo vicioso” de programas sociais não contributivos que geram subsídios para o setor informal, incentivando os trabalhadores a procurar empregos de baixa produtividade (para evitar contribuições obrigatórias à previdência social), diminuindo a produtividade do trabalho e do capital e promovendo a geração de empregos de baixa qualidade.

Todavia, o risco de conceder benefícios sociais aos trabalhadores informais parece ter sido exagerado, visto que a taxa de informalidade na América Latina diminuiu – passando de 54,6 por cento dos trabalhadores empregados em 1990 para 49,1 por cento em 2009 – enquanto os PTCs e as pensões sociais vêm se expandindo. A maioria dos PTCs não é direcionada a adultos com idade para trabalhar, mas sim às crianças. Os PTCs também não são focalizados de acordo com as condições de trabalho dos beneficiários. Se a renda gerada no mercado de trabalho não tem impacto sobre as transferências que podem ser recebidas pelas famílias por meio de

programas sociais, então sequer devem existir quaisquer incentivos perversos à informalidade. O PTC do Chile – o Ingreso Ético Familiar – tenta, na realidade, oferecer os incentivos certos, proporcionando um bônus extra de formalização para as mulheres que contribuem para a previdência social durante sua participação no programa.

Ademais, a teoria do “círculo vicioso” tem base em premissas discutíveis: por um lado, de que as despesas sociais não são produtivas e neutralizam os investimentos em atividades geradoras de empregos; por outro, de que o emprego autônomo é fruto de uma simples “escolha”, o que significa que a maioria dos trabalhadores do setor informal – se não todos – escolhe empregos em setores de baixa produtividade.

Contudo, a proteção social é um investimento nas capacidades humanas, gerando ganhos importantes de produtividade. Além disso, na maioria dos casos, os trabalhadores não escolhem trabalhar no setor informal. Esta é, no entanto, a sua única opção. A informalidade deriva da heterogeneidade da estrutura produtiva, que cria e mantém o setor informal em razão da fraca capacidade dos setores modernos e de maior produtividade de absorver a força de trabalho.

Em oposição ao “círculo vicioso” de maior informalidade e menor produtividade, portanto, pode-se argumentar que existem sinergias positivas entre a proteção social inclusiva, o crescimento e o trabalho decente. As transferências de renda financiadas por impostos, que são garantidas e constantes, representam um piso de proteção social básica para as famílias pobres e podem contribuir para um “círculo virtuoso” de geração autônoma de renda. As pessoas que vivem em situação de pobreza e que recebem as transferências têm mais chances de participar do mercado de trabalho, pois detêm recursos para procurar trabalho e cobrir os custos de transporte para o local trabalho e de volta para casa. E estas pessoas também podem buscar empregos melhores, porque têm maior poder de negociação em relação a salários muito baixos, bem como mais recursos para investir em atividades produtivas, sejam elas agrícolas ou de microempreendedorismo.

Em conclusão, embora seja verdade que se os programas de redução da pobreza não forem desenhados com cuidado – por exemplo, selecionando famílias de acordo com a situação ocupacional de seus membros –, tais programas podem acabar proporcionando os incentivos errados, as preocupações referentes ao suposto “círculo vicioso” parecem exageradas, especialmente tendo em conta os montantes ainda muito limitados transferidos pela maioria dos programas sociais não contributivos na América Latina e no Caribe.

Referências:

Cecchini, S. (2013) Transferencias Condicionadas na América Latina e Caribe: Da Inovação à Consolidação in T. Campello and M. Córtes Neri (eds), Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, capítulo 24. pp. 369-396.
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

LEVY, S. *Buenas intenciones, malos resultados*: política social, informalidad y crecimiento económico en México. Mexico: Océano, 2010.