

Las instituciones de fuerza pública y su aporte a la integración social en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá, bajo el marco de políticas públicas como el MIB.

Edwar Moreno Velásquez.

Cita:

Edwar Moreno Velásquez (2019). *Las instituciones de fuerza pública y su aporte a la integración social en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá, bajo el marco de políticas públicas como el MIB. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/777>

Las instituciones de fuerza pública y su aporte a la integración social en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá, bajo el marco de políticas públicas como el MIB.

Edwar Moreno Velásquez

Resumen

En la ciudad de Bogotá los procesos de urbanización, han generado diversas situaciones de exclusión social, los sectores populares o barrios marginales han sufrido gran impacto en cuanto dicho fenómeno, el cual genera procesos de gentrificación y desigualdad social. En respuesta a esto, el gobierno ha implementado diferentes estrategias para mitigar los efectos contraproducentes de los procesos de urbanización. La política pública MIB (mejoramiento integral de barrios) es una estrategia en la cual se pretende incluir y funcionalizar los sectores marginales de la ciudad con diferentes estrategias como la creación de infraestructura de instituciones estatales, el aprovisionamiento de equipamientos y legalización de predios, entre otros.

En esta oportunidad, el presente trabajo se centra, bajo el marco de referencia contextual del MIB, en el accionar de las instituciones de orden público que hacen presencia en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar, con el objetivo de Analizar la incidencia de las instituciones de fuerza pública en las dinámicas de integración social en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá D.

Lo anterior se aborda desde una metodología mixta con enfoque cuantitativo- exploratorio, utilizando técnicas de recolección de información tales como la encuesta principalmente; además Se tiene en cuenta postulados teóricos que dan razón de conceptos como sector popular, segregación, marginalidad e instituciones de orden público.

Finalmente, se determinan algunas conclusiones que exponen la complejidad de los procesos de integración llevados a cabo por parte de las instituciones de orden público, enfatizando en que las estrategias de integración promovidas por MIB que son adoptadas por las instituciones anteriormente dichas, pueden generar situaciones que difieren de su objetivo mismo.

Palabras clave

Integración; Marginalidad; MIB; Institución; Orden público.

Introducción

En los procesos de urbanización en América latina se logra vislumbrar que a pesar de que en algunos países se marca una evidente urbanización temprana y paulatina, en general se han desarrollado de forma tardía y acelerada en los últimos tiempos, evidenciando un incremento significativo de concentración habitacional urbana en un corto tiempo, “Un examen de las características más salientes de la urbanización en América Latina permite poner énfasis en la rapidez del proceso en las últimas décadas y la tendencia a la concentración que experimente la población de la región.” (Gatica, 1975, P. 4)

Adicional a esto, la urbanización en varios países, por lo general se ha desarrollado de manera desorganizada, pues dentro de algunas aproximaciones y esfuerzos por la generación de marcos generales en cuanto a planes de organización territorial, ha primado de una manera altamente considerable la distribución geoespacial urbana improvisada, la generación de viviendas autoconstruidas y la conformación de sectores populares. Adicionándole a esto, se da el crecimiento poblacional acelerado, el aumento en la densidad poblacional de las ciudades, pues como lo afirma Fernando Gatica: “es posible afirmar que el territorio en América Latina está claramente subocupado con grandes disparidades en la distribución de la población urbana y con una notable concentración de la población en poca superficie” (Gatica, 1975, P. 3) que junto con ello, se genera la adaptación de los individuos hacia dinámicas de vida netamente urbanas.

Dicha urbanización acelerada, junto con el aumento en la densidad poblacional de las ciudades en América Latina y el hecho de tener una organización espacialmente particular en cada ciudad, teniendo en cuenta que “Cualquier análisis de los aspectos espaciales y demográficos del proceso de urbanización en América Latina necesita situarse en el contexto en el cual éste se desarrolla” (Gatica, 1975, P. 2) no niega la existencia de rasgos generales, regularidades en cuanto a fenómenos sociales problemáticos producidos en el marco de la ciudad, desarrollándose en contextos específicamente urbanos, fenómenos tales como la segregación, la desigualdad social expresada espacialmente hablando, la pobreza extrema (en términos económicos), la estigmatización y la marginalidad.



Fenómenos que acarrear problemas estructurales de carácter económicos, sociales y políticos los cuales cabe aclarar que pese a no ser únicamente consecuencia de procesos de urbanización, se desarrollan en dicho contexto, y este se convierte en ficha clave para comprender toda su complejidad.

Estos fenómenos, finalmente terminan siendo eje de atención por parte de la población civil y sus dirigentes, surgiendo así diferentes cuestionamientos enfocados hacia la pregunta de cómo mitigar dichos fenómenos de la manera más adecuada. Es por ello que se plantean diferentes planes y estrategias a niveles macro, por parte de los gobiernos de cada nación y a nivel micro, a nivel ciudad y organización local (alcaldías locales en el caso de Bogotá) que según la manera particular de concebir las problemáticas, desarrollan agendas con proyectos, presupuestos y políticas públicas para hacerle frente a mencionadas problemáticas y mitigar sus efectos.

Las políticas públicas en general, atienden en su mayoría de casos a factores puntuales de problemáticas específicas de un sector de la sociedad, a su vez y en el desarrollo de las mismas, modifican de manera significativa aspectos de la vida cotidiana de los individuos que se encuentran en la zona de intervención. En este tipo de intervenciones por parte del estado y en acción directa del gobierno en curso, se encuentran las políticas públicas con planes de acción enfocados a la intervención por medio del ordenamiento territorial urbano, el aprovisionamiento de equipamientos, legalización de predios y la desmarginalización de territorios con viviendas de construcción precaria, que como regularidad se encuentran espacialmente en las zonas periféricas de las ciudades.

Ahora bien, Colombia es un país el cual ha tenido un proceso de urbanización tardío y últimamente acelerado, “cabe destacar la extraordinaria rapidez del proceso en Colombia, con una tasa de incremento relativo del 104,7 por ciento para el periodo” (Gatica, F. 1975:6).

Bogotá, siendo la capital del país, ya para el año 2005 “tenía el segundo número de pobres del país y la más alta densidad de personas con necesidades básicas insatisfechas, pobreza e indigencia” (Torres, 2012, P. 99) y adicional a esto, ya se evidenciaban dinámicas de segregación, entendido este término como: “situaciones en las que los miembros de un grupo minoritario no se distribuyen uniformemente a través del espacio absolutamente residencial en relación con el resto de la población.” (Knox y Pinch, 2010.). Problemáticas sociales que ponían en evidencia la necesidad de la puesta en



marcha de políticas públicas óptimas para disminuir las cifras e indicadores que en estudios ya se mencionaban y que en la realidad urbana eran innegables. Es por ello que desde diferentes instituciones gubernamentales, se han generado políticas públicas tales como PRIMED (Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales) que ha sido ejecutado en la ciudad de Medellín, PSUB I” (Proyecto “Servicios Urbanos para Bogotá) que ha sido enfocado en Bogotá, el MIB (Mejoramiento Integral de Barrios) Sur Con Bogotá, que se ha ejecutado en diferentes zonas incluidas Bogotá y Proyectos Urbanos Integrales (Urbanismo social) desarrollado en Medellín.

Es por todo lo anterior, que se pone en tela de juicio el cuestionamiento acerca de la intervención urbana en zonas de las ciudades con fuertes problemáticas como la desigualdad, segregación, falta de seguridad y pobreza extrema y la manera de intervenirlas para realmente mitigar las problemáticas complejas anteriormente mencionadas.

Fundamentación del problema

Aunque en Colombia, desde los años 80s se ha venido adelantando programas de intervención urbana, la puesta en marcha de la ley 388 de en donde se establecen los parámetros oficiales y medidas a tomar, desde la autoridad política para el ordenamiento urbanístico y territorial a nivel de los municipios y ciudades del país, fue estipulada hasta el año 1997, logrando adoptar de manera estructurada, concreta y formal estamentos y propuestas internacionales enfocadas a la mitigación de los efectos negativos de los procesos de urbanización; Dado esto, en el territorio colombiano se implementan estrategias para lograr tales fines.

Han existido entonces aproximaciones de intervención, que a lo largo de la joven historia urbana colombiana, se han destacado de manera positiva y satisfactoria. En esta ocasión se resaltan cuatro ejemplos de procesos de intervención en específico, en los que se exaltan como evidencia de los alcances significativos de una implementación de intervención en zonas urbanas con características de precariedad, informalidad y riesgo (PRIMED, PSUB I, MIB Sur con Bogotá y Proyectos Urbanos Integrales (Urbanismo Social).

Según los lineamientos para la consolidación de la política MIB, con el programa PRIMED se realizó un “mejoramiento de las condiciones de vida de 51.000 hogares en las zonas oriental y occidental de la ciudad [...] Como resultado, los pobladores manifestaron tener mayor seguridad física, estar menos expuestos a riesgos ambientales y más integrados a los sistemas urbanos” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo



Territorial, 2009, P. 9). Con respecto al PSUB I, se resalta que “La población beneficiada por las obras del PSUB I se estima en 1.300.000 habitantes pertenecientes a los estratos 1 y 2”. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 8). En alusión al MIB Sur Con Bogotá, se dice que el programa se ejecutó “en 41 barrios ubicados en cinco Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ, catalogadas por el POT en tratamiento de MIB y mejorando las condiciones de vida de 15.580 hogares en condiciones de pobreza” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 9) teniendo en cuenta que se desarrolló con el fin explícito de mejorar la convivencia y ciudadanía en las zonas intervenidas. Finalmente, sobre los proyectos urbanos integrales, se afirma que se destacan “importantes impactos en el tema de seguridad y convivencia ciudadana en términos de reducción del número de homicidios (271 en 2003 a 32 en 2006), entre otros.” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 10)

Pese a esto anterior, dentro de los resultados de los mismos programas y como análisis crítico de los mismos, se logra resaltar que dichos procesos no cumplieron a cabalidad con sus planteamientos iniciales, pues hubo (en todos los mencionados casos) falencias en cuanto a ejecución, comunicación con las comunidades intervenidas, interlocución con las autoridades y actores territoriales, (líderes, representantes, gobernantes), rigurosidad en cuanto a la ejecución de presupuestos asignados, y contextualización oportuna de las zonas y los programas específicos diseñados para las mismas. Ya se enmarca en el texto en alusión (Lineamientos para la consolidación de la política MIB) que existió “debilidad de las entidades territoriales en la gestión urbana y en la aplicación normativa, para la implementación de programas sostenibles de mejoramiento integral de barrios” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 18). Adicional a ello, también se evidencian falencias en el momento previo a la intervención, es decir en el ejercicio de la planeación pues “la mayoría de municipios del país no cuenta con estudios específicos y detallados de riesgo en las áreas ocupadas por asentamientos precarios, que les permitan iniciar el ciclo MIB, conforme al planteamiento desarrollado” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009, P. 21) esto demuestra que pese a las intenciones generales de realizar macroprogramas viables, en muchas ocasiones éstos son descontextualizados del territorio a intervenir, pues no se cuenta si quiera con los estudios previos necesarios y esto detiene, (sin haber comenzado) el proceso de mejoramiento.



Es por ello que se plantea, en la presente aproximación investigativa un cuestionamiento frente a la intervención urbana y su desarrollo en barrios (aludiendo a la ciudad de Bogotá) precarios, segregados, con altos índices de violencia y con la regularidad de habitantes en condición de pobreza económica; específicamente un análisis en el barrio Sierra Morena, de la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá, Colombia.

Aproximación Teórica

Para lograr vislumbrar de una manera adecuada el planteamiento realizado, se considera necesario tener claros conceptos y términos específicos que aclaran de una manera sintetizada las diferentes categorías que servirán como enfoque analítico de la presente investigación.

Se comienza entonces por lo concebido por la noción de segregación, entendida de manera específica por Knox y Pinch como: “situaciones en las que los miembros de un grupo minoritario no se distribuyen uniformemente a través del espacio absolutamente residencial en relación con el resto de la población.” (Knox y Pinch, 2010.). Esto corresponde a la organización en ciudad del grupo minoritario en el cual la población del mismo se establece residencialmente en las mismas zonas, encasillándose espacialmente en la urbe en un espacio específico, en ocasiones configurando la mayoría de sus dinámicas urbanas en lugares aledaños a su residencia (actividades económicas, interacción con otros individuos, recurrencia de espacios públicos, etc).

También cabe resaltar la noción de sector popular, en donde se trae a colación la definición que brindan Perren, S. & Cabezas en donde definen sector popular como “un conjunto de figuras sociales, bastante heterogéneo por cierto, que compartía su situación de pobreza estructural, su empleo en el sector informal de la economía y que, a menudo, residía en hábitats socialmente estigmatizados” (Perren, & Cabezas, 2016.). Esta definición nos brinda un acercamiento óptimo para delimitar lo entendido por sector popular y en toda alusión al término, no contemplar la posibilidad de ahondar en diferentes interpretaciones producto de supuestos, apreciaciones particulares o sentidos comunes.

Adicionalmente se tiene en cuenta la noción de marginalidad que aporta el texto de (Bravo & Aliaga, 2018.), en donde afirma que la marginalidad:



No es entendida como el conjunto de pobres que no han sido capaces de acoplarse a las exigencias del mundo moderno. La marginalidad urbana, por el contrario, es entendida como un elemento constituyente de la forma de organización capitalista moderna que bajo premisas como el adelgazamiento del Estado, la competencia y la acumulación; los cuales han producido una sociedad con altos índices de desigualdad, pobreza y violencia localizados en espacios de relegación y de no derecho.

Metodología

Para lograr desarrollar los objetivos planteados, se adopta una metodología de carácter mixto con enfoque cuantitativo ya que se desarrolló una herramienta de recolección de información tipo encuesta en donde se preguntaba acerca de cuatro categorías específicas en las cuales sus resultados daban respuesta a la pregunta planteada: ¿De qué manera las instituciones de fuerza pública inciden en las dinámicas de integración social en el barrio Sierra Morena de la localidad de Ciudad Bolívar en la ciudad de Bogotá D.C? Dichas categorías fueron las siguientes: Seguridad, convivencia, intervención y factores económicos.

Además, se complementan los datos obtenidos con ejercicios de observación no participante, registrando aspectos relevantes acerca de las categorías a describir. (Seguridad, convivencia, intervención y economía).

Cabe aclarar las razones principales por las cuales el cuerpo investigativo eligió “instituciones de fuerza pública” como un factor de análisis principal y estas corresponden a dos planteamientos concretos:

El primero radica en los planteamientos de las políticas públicas en donde se sitúa y contextualiza la investigación, ya que uno de los ejes fundamentales dentro de los parámetros de MIB y las políticas de intervención alusivas, contemplan apartados de seguridad, convivencia y ciudadanía, los mismos que las instituciones de fuerza pública tienen como objetivos garantizar dentro de su accionar, pues dentro de la declaración formal de la función de la policía nacional colombiana, el artículo 218 de la constitución política enmarca:

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.



La segunda razón alude estrictamente a factores contextuales del territorio en cuestión, pues en el barrio Sierra Morena se encuentran ubicadas tres instalaciones de instituciones de la fuerza pública (la estación de policía nacional de la localidad de Ciudad Bolívar, una división de carabineros de la policía nacional y un puesto militar del ejército nacional). Cabe destacar, que por lo general dichas instituciones se encuentran, a nivel de localidad distribuidas a lo largo y ancho de la misma y no sólo en un mismo barrio.

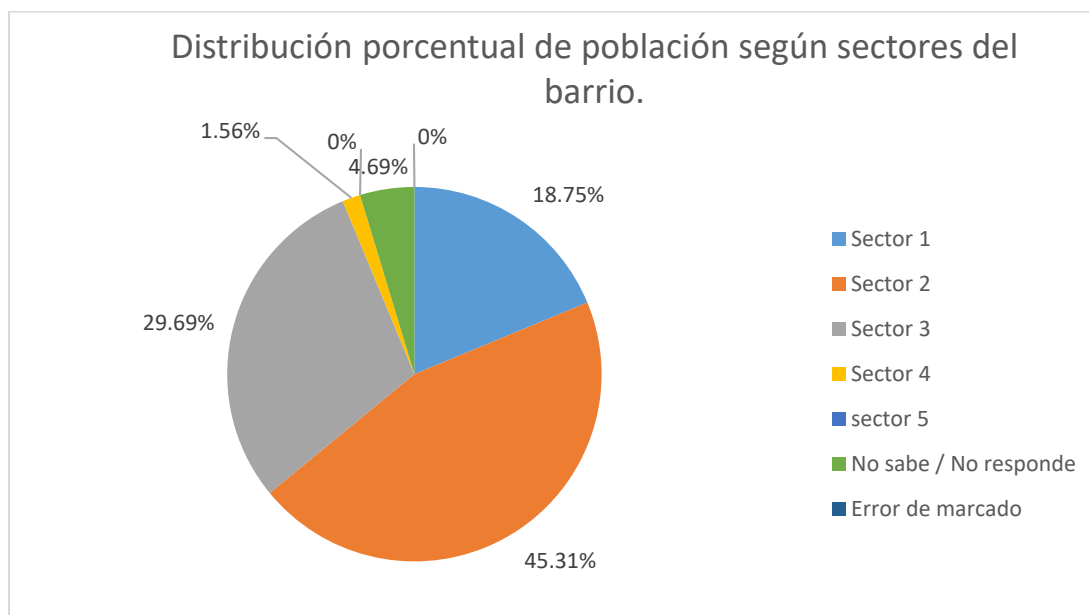
Resultados y discusión

De la herramienta de recolección de información aplicada (encuesta), Utilizan términos tales como Fuerza Pública, Economía Local, seguridad, convivencia, intervención, que responde a una aplicación de términos como herramientas conceptuales para facilitar la recolección de la información.

A continuación se da a entender los términos anteriormente descritos

- **Fuerza Pública:** se entiende como fuerza a instituciones y miembros de la fuerza de estas
- **Economía Local:** Dinámicas de intercambio de bienes o servicios en un territorio delimitado o aislado por factores, en este caso, del modelo urbano.
- **Seguridad:** Sentimiento de confianza en un lugar o en una persona.
- **Convivencia:** Habitar con un otro en un espacio en común, procurando que en la acción halla un rol fundamental del diálogo y el respeto.
- **Intervención:** Se entiende por intervención todas las acciones que realiza los miembros de la fuerza pública en relación directa con la comunidad local.

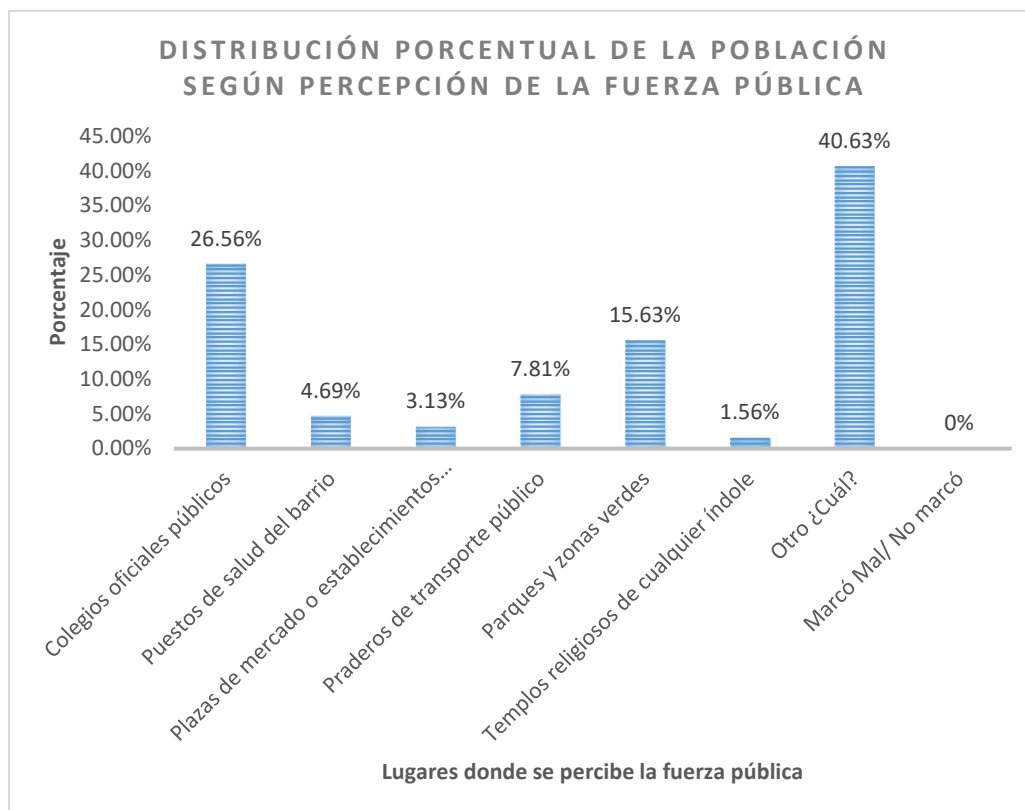
En aspectos generales



En la figura 1 se observa que la mayor parte las personas que respondieron la encuesta, tiene su lugar de residencia en el sector 2. Cabe aclarar que este sector es el delimitante con dos barrios más, lo cual lo ha vuelto un punto crítico de riñas y en general, de convivencia.

Como dato adicional, el barrio completo está catalogado como estrato uno, lo cual da cuenta de que la infraestructura en general que lo compone, es precaria, o el terreno no es apto para la construcción o la vida urbana.

Aspectos de seguridad



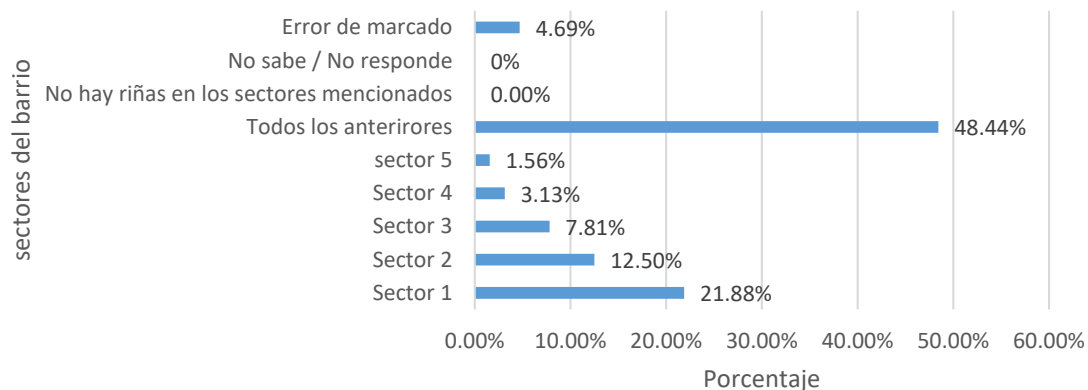
En lo que respecta a la pregunta 10. ¿En qué lugar del barrio percibe mayor presencia de la fuerza pública? Se encontró lo siguiente:

En la gráfica se puede observar que la opción “Otro, ¿Cuál?” es la más marcada. Haciendo una revisión de la respuesta escrita en esta opción abierta, se encuentra que el 100% de estas, dicen “En ningún lado”. Esto resulta interesante, ya que como lo hemos resaltado anteriormente el barrio cuenta con tres infraestructuras de la fuerza pública y aun así, por poco la mitad de las personas que respondieron la encuesta al parecer, no notan su presencia en los lugares descritos en las opciones anteriores.

Aspectos de convivencia

El siguiente resultado que se obtuvo de la pregunta 17. ¿En qué sectores del barrio se presentan mayor número de riñas?

Distribución porcentual del número de riñas por sector

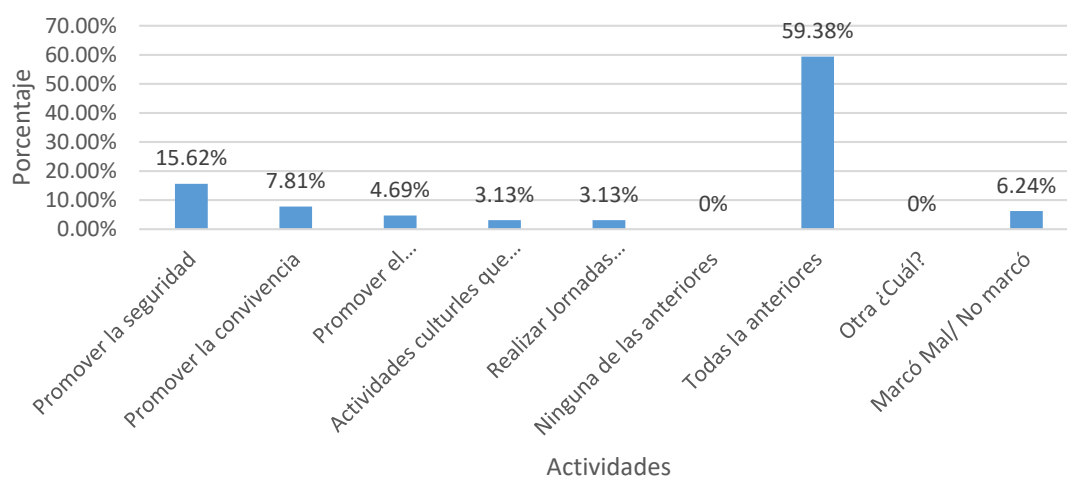


Como se puede observar, en general el 48,44% de las personas encuestadas dicen que en todos los sectores se presentan riñas. Siendo el sector 1 el lugar del barrio donde se presentan mayor número de riñas (21,88%). Cabe destacar que en el sector 1 es dónde se encuentra la mayoría de establecimientos comerciales y un paradero de transporte público bastante recurrido.

Aspectos de intervención

Para este aspecto, se preguntó a las personas “¿Qué actividades considera usted que debe desempeñar la fuerza pública? Las respuestas se pueden observar en la siguiente gráfica.

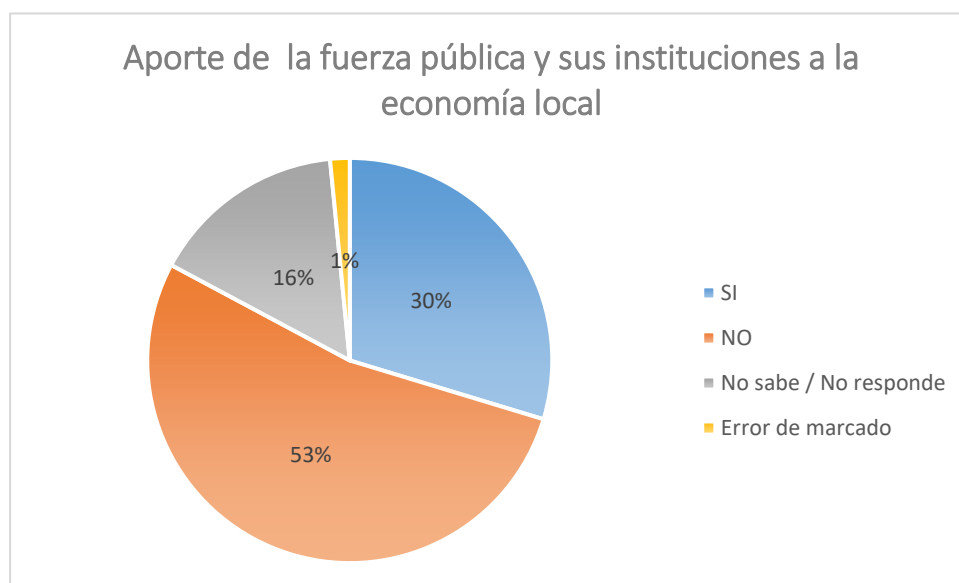
Actividades que consideran las personas que deben desempeñar la fuerza pública en el barrio



El 59,38% de las personas encuestadas manifiestan que la fuerza pública que hace presencia en el barrio, debería desempeñar todas las actividades descritas en las opciones, tales como promover la seguridad, promover la convivencia, promover el acompañamiento estudiantil, realizar actividades culturales dentro de sus instalaciones involucrando a la población local y realizar jornadas ecológicas. Esto nos permite dar cuenta que la necesidad porque una institución social de cualquier índole y por más que parezca desvinculada de una función social, al tener presencia en un contexto determinado debe responder a varias exigencias que la comunidad afectada directa o indirectamente manifiesta.

Aspectos económicos

Con respecto al desarrollo económico local, se preguntó “¿Considera usted que la presencia de la estación de policía nacional, la sede de carabineros y el puesto y el puesto militar en el barrio, contribuyen al desarrollo de la economía local?” En la siguiente gráfica se resume lo obtenido.



En la gráfica se puede observar que la mayoría de las personas encuestadas, dicen que la presencia de las instituciones descritas no aporta a la economía local (53%). En contraste, con los ejercicios de observación no participante se pudo notar que las dinámicas de comercio informal, como la venta ambulante de tinto, comidas rápidas caseras, y la creación de establecimiento comerciales dedicados a la venta de comidas rápidas y a la venta de indumentaria para efectivos de la Estación De Policía Nacional.

Conclusión

A partir de lo obtenido en la aplicación de la encuesta y algunos rasgos característicos descritos en ejercicios de observación participante, permiten llegar a varias afirmaciones que responderán solo al caso concreto analizado.

Primero, se puede afirmar que la percepción de los habitantes del barrio sierra morena, dentro de las personas quienes fueron entrevistadas, no perciben la presencia ni el trabajo en seguridad de las instituciones de orden público, a pesar de tener en su territorio tres órdenes distintos de este (Policía Nacional, Cuerpo de Carabineros, Puesto Militar).. “La fuerza pública, en especial la policía, no se ve en el barrio, no hacen nada, uno llama y nunca llegan... le toca arreglárselas a uno solo” (Sección de comentarios, persona encuetada 2019). De esto se desprenden dos inquietudes, o la fuerza pública, en especial la Policía Nacional cumplen su función de “brindar seguridad y mantener la convivencia” pero su accionar está deslegitimado por otros factores que serían importantes analizar, o bien, que estos miembros de la fuerza pública no están cumpliendo con su función.

Segundo, la presencia de la infraestructura y los miembros pertenecientes a la fuerza pública, en definitiva han contribuido al desarrollo de la economía local, debido a la llegada masiva de personas externas al barrio, lo que se puede comprender como un aumento de consumidores de los bienes y servicios locales; sin embargo, el aporte a la economía local no está atravesando por el objetivo general de las políticas de integración urbana, ya que estas plantean la posible mitigación o eliminación de la economía informal para garantizar el acceso a los bienes urbanos y como se evidenció en este caso, la llegada de las instituciones y sus miembros tuvo un impacto importante en las dinámicas de la economía local, pero en el orden de la informalidad.

Tercero, se evidencia un total desinterés por parte de los gobiernos locales y nacionales, en lo que respecta al seguimiento de las políticas de intervención urbana, en la categoría de reforma urbana, debido a que la gran mayoría de estudios utilizados como referencia en este artículo, señalan como los impactos a la comunidad no son necesariamente tenidos en cuenta una vez terminada la intervención, más aun, no hay un proceso que ayude a facilitar la integración entre las intervenciones la comunidad intervenida y los efectos esperados de esta nueva relación.



Referencias

Gatica, f. (1975). La urbanización en América latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y de la concentración de la población.

Torres Tovar, C. A., 2012 – Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, 41 (3): 441- 471; Lima.

Knox, Paul & Steven Pinch. (2010). Urban Social Geography. Edinburgh: Pearson Education Limited.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009. Documento Conpes Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Departamento nacional de planeación.

Perren, & Cabezas. 2016. Interpretando la gentrificación: Antecedentes, problemas y deriva conceptual. Una mirada desde Latinoamérica. Revista TEL. Vol. 7. No. 1. Pp. 151-177.

Bravo & Aliaga. 2018. La producción de marginalidad urbana. El proceso socio-histórico, emergencia y configuración del Bronx en Bogotá. Bogotá.

Constitución política de Colombia. (2016). Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. Constitución política de Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/3anY7J9>

“Ativar” para o trabalho ou para a desproteção social¹.

Sandra Oliveira Teixeira²

Resumo

Frações da classe trabalhadora que estão desempregadas ou em atividades laborais precárias tem sido alvo de políticas chamadas de “ativação” para o mercado de trabalho sob a justificativa de enfrentamento ao desemprego e à pobreza. A pesquisa objetiva caracterizar as tendências destas políticas de “ativação” na Alemanha e no Brasil. A metodologia consistiu em análise crítica de algumas prestações de assistência social destinadas aos desempregados e do seguro-desemprego, a partir de levantamento e análise de bibliografias e documentos. Resguardadas as particularidades dessas políticas nos dois países, observaram-se as seguintes tendências: redução de gastos com seguro-desemprego, bem como a exigência de elevação do tempo do uso da força de trabalho como critério de acesso a esse benefício no contexto de contrarreforma no mercado de trabalho; adoção de medidas de “ativação para a desproteção social”, tendo em vista que o benefício assistencial assegura padrão baixo de reprodução da força de trabalho.

Palavras chave

Pobreza; Desemprego; Política Ativação; Brasil; Alemanha.

Introdução

Nos quatro cantos do mundo, muitos trabalhadores têm sido forçados a aceitar inserção precária no mercado de trabalho para assegurar sua reprodução. Diante do desemprego e da precarização do trabalho e do desmonte da seguridade social universal, pública e estatal, a classe trabalhadora tem sido alvo de políticas voltadas para a “gestão” do desemprego e da pobreza, via cursos de qualificação, projetos de geração de emprego e renda, economia solidária, estímulos ao empreendedorismo, políticas de enfrentamento à pobreza, programas de transferência de renda. Isso nos leva a problematizar inúmeras tendências no campo da seguridade social. Considerando que não é possível pensar a seguridade social dissociada do trabalho, o foco analítico deste artigo está direcionado para as mediações atinentes à relação trabalho e assistência social nos dias atuais, especialmente frente à expansão da transferência de renda associada às medidas de “ativação para o trabalho” e à contrarreforma no seguro-desemprego.



A força de trabalho desempregada, ou seja, os pobres “aptos ao trabalho” são estimulados a encontrarem as “portas de saída” da condição de usufruto do direito não contributivo (assistência social) e da dependência do seguro desemprego, mesmo diante da incapacidade estrutural de criação de empregos para todos e das condições precarizadas dos empregos que têm sido criados. Considerando estes elementos, foram elaboradas as seguintes questões de pesquisa: quais são as particularidades das tendências da relação trabalho e assistência social na Alemanha e no Brasil?

O objetivo desta pesquisa consistiu em caracterizar as tendências das políticas de assistência social e trabalho, com vistas a destacar as particularidades da relação entre trabalho e assistência social na Alemanha, país capitalista central, e no Brasil, país capitalista periférico, no contexto contemporâneo.

O campo das chamadas medidas de “ativação para o trabalho” abrange uma diversidade de ações nas políticas de trabalho, assistência social, educação, previdência social, econômica. Para esta pesquisa, então, optou-se por privilegiar como enfoque analítico apenas um dos domínios da chamada “ativação para o trabalho”: a política de assistência social, restrita às prestações sociais destinadas aos desempregados, e uma das medidas de políticas de trabalho, o seguro-desemprego. Os benefícios de assistência social e o seguro-desemprego foram considerados pela OCDE e União Europeia, no início dos anos 1990, como despesas passivas e ineficazes. Portanto, deveriam tornar-se objeto de transformações na direção de estimular o ingresso das pessoas em atividades laborais.

Esta pesquisa abrangeu dois países pelas seguintes razões: a) Alemanha, por ser uma das principais potências econômica e política no cenário mundial nos dias de hoje; apresentar em 2015 uma taxa de desemprego inferior à taxa de 2007, antes da expressão da crise do capital de 2008; ser a primeira experiência histórica de implementação de seguro social, no final do século XIX e ter sistema de proteção social fortemente marcado pela lógica do seguro social; b) Brasil por ser um país cujo capitalismo é marcado pela dependência; apresentar historicamente significativas tendências de informalização e precarização do trabalho; ter introduzido o seguro social no início do século XX, mas que inscreveu no marco legal a universalização do sistema de proteção social apenas nos anos 1988, num híbrido entre as lógicas do seguro e da assistência social.



O outro recorte analítico refere-se à temporalidade histórica, que abrangeu o período de 2005 a 2015. Nestes anos, na Alemanha foi deflagrada profunda contrarreforma nos direitos trabalhistas, planos de saúde e aposentadorias sob a regência do governo social- democrata Gerhard Schröder e, posteriormente com a Angela Merkel, na condução deste processo. O Brasil neste momento histórico, sob governo do Partido dos Trabalhadores, foi marcado por continuidades e brevíssimas rupturas no processo de contrarreforma das políticas sociais, bem como pela expansão dos programas de transferência de renda.

Quanto ao levantamento documental, o conteúdo abrangeu características da concepção e dados sobre seguro-desemprego e auxílios assistenciais voltados aos desempregados. Para tanto, elegeu-se algumas fontes de informação: a) relatórios da OIT que abordam perspectivas anuais sobre as condições do trabalho; b) SOCX: base de dados de despesas sociais da OCDE; c) *Eurostat*: informações da União Europeia; d) DIEESE: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos; e) Agência Federal Alemã de Trabalho; f) Departamento Federal de Estatísticas da Alemanha (*Destatis*); g) legislações brasileiras e textos sobre legislações alemãs, bem como fontes secundárias (matérias jornalísticas), que tratam do seguro desemprego, assistência social e programas para “ativação ao mercado de trabalho”.

Este artigo está dividido em 2 partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte será sistematizado debate conceitual acerca da expressão “ativação para o trabalho”. Na segunda parte serão apresentados resultados preliminares acerca de benefícios sociais voltados para desempregados/as no Brasil e na Alemanha.

“Ativar” para o trabalho ou para a desproteção social?

Sob a ótica histórica, a proposta de “política ativa de emprego” tem sido vinculada a uma invenção sueca nos anos 1950 que consistiu em intervenções macroeconômicas direcionadas ao favorecimento do ingresso de desempregados ao mercado de trabalho, num contexto marcado por reivindicações sindicais para o pleno emprego (Eransus *apud* Pereira, 2015). Entretanto, segundo Erhel (2009), a origem desta ideia na Suécia deve ser situada no início do século XX, embora tenha sido efetivada apenas na década de 1930, quando se dá a ascensão da social-democracia ao poder governamental. Diante dos riscos de degradação do contexto econômico sueco no início da 1ª Guerra Mundial, o governo demandou a uma comissão de sindicalizados assalariados e organizações patronais a elaboração de medidas para lutar contra o desemprego. Esta



comissão propôs o seguro-desemprego e empregos públicos subvencionados. A particularidade se deve ao fato de que no contexto dos anos 1950 o papel desta política não se restringiu à luta contra o desemprego em períodos de recessão, como ocorrera anteriormente. Nos anos 1950 foram forjadas políticas econômicas visando conciliar competitividade econômica com justiça social. Assim, a “política ativa de emprego” tornou-se uma política sistemática e permanente, voltada para “conciliar o pleno emprego, estabilidade de preços e o crescimento econômico” (Ehrel, 2009, p. 39).

Com exceção deste modelo sueco, as chamadas “políticas ativas de emprego” são recentes e emergem a partir da segunda metade do século XX (anos 1970) e se generalizam a partir da crise do capital (anos 1990 e 2000). Estas políticas são profundamente heterogêneas em termos de concepção, quadro institucional, formas de implementação, financiamento e expressam as particularidades dos sistemas de política social, do mercado de trabalho, das políticas econômicas de cada país. (Barbier, 2011). De modo geral, a ofensiva destas “reformas” conduziu, de uma parte, o desenvolvimento de medidas de formação e acompanhamento de desempregados, e de outra parte,

medidas que visam endurecer critérios de elegibilidade às ações de indenização do desemprego (seguro-desemprego, auxílios sociais), tornar o trabalho compensador (*make work pay*) mediante auxílio financeiro complementar aos baixos salários, acompanhada de sanções aplicadas aos desempregados em casos de desrespeitar critérios de procura de emprego. (Guergoat-Larivière, 2013).

Mas o que significa “políticas ativas para o trabalho”? De acordo com Barbier (2011), este termo “ativação” tem sido empregado no jargão político e universitário na Europa com sentido impreciso. O termo “ativação” é desprovido de sentido, mas tem como subterfugio um sentido eufêmico: ativar significa “ativar os pobres” ou “ativar os desempregados”. Seu significado é impróprio, porque o ato “ativar” corresponde à mecanismos, coisas, e não a pessoas (Barbier, 2011).

No campo universitário há diferentes usos do termo “ativação”. Por exemplo, as experiências norte-americanas e francesa de “reformas” na direção da “ativação”, nos anos 1980, compartilharam o processo de “valorizar” a atividade profissional, mas cada um com concepções bem distintas sobre trabalho e emprego. A França, quando em 1988 aprova o início de suas reformas, introduz a lógica da inserção como participação republicana, considerando o trabalho como um vetor de integração na comunidade de cidadãos e esta necessitaria de uma intervenção social de assistência para pessoas que



encontrasse dificuldades econômico-sociais maiores. Já os EUA reforçaria o “espírito punitivo” na assistência social residual americana, com *Family Support Act*. Os pobres deveriam aceitar, de forma obrigatória, trabalhos de baixa qualificação, como limpeza de parques em Nova York – para merecer sua assistência social. (Barbier, 2011).

Na segunda metade dos anos 1990, variações sobre estes dois temas foram observados em todos os países ocidentais. Mas, sob o lema antiético de “ativação de pobres e desempregados”, o mosaico de ações de diferentes Estados tinha como preocupação central aumentar as taxas de emprego da população. Tudo deveria ser feito para aumentar a participação de pessoas em atividades profissionais porque, não apenas a atividade profissional era considerada como uma solução milagrosa à pobreza, mas porque os sistemas de proteção social passaram a ser considerados passivos e, conseqüentemente, julgados como ineficazes. Tratava-se, então, de “ativar” estes sistemas de todas as formas possíveis. (Barbier, 2008; 2011).

Mas Barbier (2011) defende que os sistemas de proteção social são “ativos” desde suas origens. Desde seu surgimento, os sistemas de substituição de renda para desempregados, sistemas mutualistas ou sindicais, sempre repousaram sobre a procura ativa de emprego. Diante da necessidade de se adotar um termo mais fiel à diversidade

de experiências históricas relacionadas às particularidade que assume a relação entre trabalho e “proteção social” a partir dos processos de mudanças nos padrões de Estado Social ocorridos desde os anos 1980, Barbier (2008, 2011) sugere a adoção do termo “ativação da proteção social” (“*activation de la protection sociale*”). Esta noção, segundo o autor, permite expressar a variedade de políticas europeias, sem restringir-se ao campo estreito da concepção “anglo-saxônica” de assistência, nem aos estudos de obrigações impostas aos desempregados.

A única inovação, a partir dos anos 1980, segundo Barbier (2008; 2011), consiste no fato de as “reformas” terem reforçado ou introduzido relações explícitas e jurídicas entre direito à proteção social e atividade profissional. No contexto contemporâneo, as “reformas” ultrapassam as condicionalidades impostas aos desempregados e pobres. De modo geral, as “reformas” atingem distintos segmentos no campo da proteção social na Europa: seguro-desemprego, políticas de emprego, prestações de assistência e solidariedade, seguida pela pré-aposentadoria e aposentadoria; políticas familiares; financiamento de proteção social e articulação contribuição-imposto com o objetivo



anunciado de favorecer a atividade laboral (ex. redução de contribuições sociais de empregadores e aumento de impostos fiscais para financiar a Seguridade Social).

Argumenta-se que a particularidade destas contrarreformas nos dias atuais, além de terem reforçado ou introduzido relações explícitas e jurídicas entre direito à proteção social e atividade profissional, como afirma Barbier, reduz postos de trabalho com direitos simultâneo a processos de incitação a postos de trabalho sem direitos (Boschetti, 2012); foram mais efetivas no sentido de controle de custos com assistência, seguro desemprego e antecipações de aposentadoria, do que propriamente no alcance das promessas de acesso ao emprego por todos/as e redução substancial de pobreza e exclusão social (Barbier, 2011); rompe com a lógica de direito social e incorpora de forma central a lógica do mérito e da focalização (Pereira, 2013; Pereira; Stein, 2010); Em razão disso, argumenta-se neste trabalho que se trata de “ativação de desproteção social”.

Particularidades da “ativação” para desproteção social no Brasil e Alemanha

Brasil e Alemanha são países membros do G20, mas ocupam lugares bem distintos no processo de desenvolvimento desigual e combinado na sociedade capitalista e possuem expressões particulares acerca das tendências no âmbito da desigualdade, pobreza e trabalho, como será sistematizado neste relatório.

A Alemanha tinha, em 2015, uma população de 81,4 milhões de habitantes, alcançava o PIB de US\$ 3,365 trilhões, ou seja, um PIB *per capita* de US\$ 40.952,00

(Destatis, 2017) e o índice de Gini era de 0,301. Já o Brasil, reunia, no mesmo ano, 207,8 milhões habitantes, e atingia o PIB de US\$ 1,772 trilhão, com um PIB *per capita* de US\$ 8.670,00 (Destatis, 2017a) e o índice de Gini de 0,518.

O Brasil, país periférico, nos primeiros 15 anos dos anos 2000, passou da farsa midiática de “gigante econômico” para a tragédia da “recessão econômica”. No ano de 2015, ao mesmo tempo em que ocupava a nona posição na economia mundial, situava-se na oitava colocação do ranking mundial de países mais desiguais. Já a Alemanha, neste mesmo período, reforçou sua condição de potência imperialista, ao sair da situação de economia estagnada e cerca de 5 milhões de desempregados, e ter alçado o crescimento econômico de 3,0% em 2011, o que correspondia ao dobro da média europeia, e a redução do desemprego pela metade. (Beck, 2015).



No Brasil e na Alemanha milhões de trabalhadores dependem exclusivamente da venda de sua força de trabalho e/ou de benefícios sociais instituídos pelo Estado para assegurar sua sobrevivência. Assim, como tem se caracterizado benefícios sociais voltados para desempregados/as nestes dois países?

Observou-se nos dois países a **tendência de redução de gastos com seguro- desemprego, bem como a exigência de elevação do tempo do uso da força de trabalho como critério de acesso a esse benefício no contexto de contrarreforma no mercado de trabalho**. No entanto, há diferenças na natureza, bem como no financiamento e gasto deste benefício entre os dois países.

A natureza do benefício mostra a diferença abissal existente entre os dois países. No Brasil a duração do seguro desemprego varia entre 3 e 5 meses, período bem inferior ao da Alemanha, que é de 6 a 18 meses, mesmo após o mosaico das contrarreformas *Hartz*. Com essa contrarreforma alemã, o tempo máximo de concessão do seguro-desemprego foi reduzido de 32 para 18 meses. Além de ter o acesso ao benefício por um período menor, no Brasil o trabalhador desempregado deve provar mais tempo de trabalho para acessá-lo. Neste país, com 24 meses de trabalho, o trabalhador tem direito a 5 meses de seguro-desemprego, ao passo que na Alemanha este mesmo período de trabalho assegura o direito ao benefício por 12 meses. Ou seja, no Brasil o acesso ao benefício exige a venda da força de trabalho por mais tempo do que na Alemanha. Ainda sobre a natureza do benefício, cabe destacar mais uma particularidade: no Brasil o seguro-desemprego também é destinado ao trabalhador submetido a regime de trabalho forçado ou de condições análogas à escravidão.

Quanto ao financiamento, no Brasil os trabalhadores não financiam diretamente o seguro desemprego, ao passo que na Alemanha o seguro desemprego tem lógica de seguro por ser financiado por contribuições sociais, com cotas iguais para trabalhadores/as e empregadores/as.

Sobre a participação dos gastos com seguro desemprego no PIB, o Brasil apresentou aumento e a Alemanha teve redução entre os anos de 2005 e 2015. No Brasil³, as despesas elevaram-se de 0,39% (2005) para 0,63% (2015), num contexto de ampliação dos postos formais de trabalho. Contudo, cabe destacar, que o crescimento destes postos de emprego foi acompanhada por alta rotatividade de trabalhadores/as. A partir da contrarreforma de 2015 (Lei n. 13.134/2015), que restringiu o acesso ao seguro desemprego em solo brasileiro, a tendência é de redução de gastos. Estudo realizado



por Borges e Fernandes (2015) sobre o impacto dessas alterações legais no acesso ao seguro-desemprego, com base na demanda deste benefício no ano de 2014, evidenciou que cerca de 26,58% (2.273.607) de trabalhadores/as não teriam mais direito ao seguro-desemprego. Este estudo estimou, ainda, a redução de R\$, 8,9 bilhões nas despesas deste benefício.

Já a Alemanha apresentou queda nos gastos de 1,17% (2005) para 0,49% (2015), num contexto de baixa da taxa oficial de desemprego. Entretanto, a diminuição destes recursos foi provocada pela totalidade da contrarreforma alemã do mercado de trabalho, incluindo o próprio seguro-desemprego, e não apenas devido à redução da taxa de desemprego. A redução da taxa de desemprego alemã se deve também à expansão de empregos precários (dentre outros fatores) e, portanto, destituídos do direito de acesso ao seguro-desemprego.

Destaca-se, ainda, como característica comum mediada pelas particularidades destes países, a condicionalidade no âmbito do seguro-desemprego. No Brasil, onde o seguro-desemprego tem lógica assistencial, o beneficiário deve frequentar curso de qualificação profissional, ainda que a oferta deste serviço pelo Estado brasileiro seja extremamente residual. Na Alemanha, no seguro-desemprego, fundado na lógica securitária, foram endurecidas as exigências junto ao trabalhador para a sua admissão em posto de emprego. Estas medidas, nomeadas neste artigo por “ativação da desproteção social”, mostram a atuação de ambos os países na responsabilização do trabalhador pela sua inserção no mercado de trabalho, bem como a relevância do Estado em forjar mudanças no seguro desemprego para gerir a parcela desempregada da classe trabalhadora que forma a superpopulação relativa. Na Alemanha esta medida compõe um movimento mais ampliado de desregulamentação do mercado de trabalho e da necessidade de submeter trabalhadores à oferta de postos de emprego precário. Já no Brasil, o Estado sequer ofertou em quantidade necessária os cursos de qualificação profissional, possivelmente em razão do ajuste fiscal e da própria fragilidade estrutural em materializar o direito à educação no país, incluindo a educação profissional.

Observou-se, também, nos dois países a tendência de adoção de medidas de “ativação” para a desproteção social, tendo em vista que o benefício assistencial associado à incitação ao mercado de trabalho assegura padrão baixo de reprodução da força de trabalho. A Alemanha, marcada por uma trajetória na qual o trabalho era vinculado a direitos trabalhistas e sociais no pós Segunda Guerra Mundial, passou por



uma ampla contrarreforma no mercado de trabalho nos anos 2000, o que ocasionou a elevação substancial de postos de emprego precários em seu território. Diferentemente, o Brasil tem como elemento característico estrutural do seu mercado de trabalho a informalidade, a qual foi e é marcada por postos de emprego com baixa remuneração, ausência de direitos trabalhistas e previdenciários, bem como com jornada de trabalho e rendimentos incertos.

Nos dois países o crescimento de benefícios assistenciais tem se tornado uma “proteção social precária” contra a ausência de renda proveniente de emprego e o baixo salário oriundo de atividades laborais precárias. Tanto na Alemanha como no Brasil, o benefício assistencial acessado por trabalhadores inseridos em postos de emprego revela tanto o rebaixamento salarial a que estão submetidos, como a precarização de suas atividades laborais.

No Brasil, constatou-se o fortalecimento da política de assistência social como possibilidade (e não obrigatoriedade) de acesso ao trabalho⁴ e o papel da transferência de renda em complementar renda de trabalhadores/as em vínculos laborais vulneráveis e assegurar renda a desempregados/as. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003, por meio de Medida Provisória no 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei no 10.836, de 9 janeiro de 2004. Este programa unificou programas de transferência de renda nacional, bem como incluiu pessoas aptas ao trabalho em condição de desemprego ou em desenvolvimento de atividade laboral com baixos rendimentos, além do estabelecimento de condicionalidades na área da educação e da saúde.

Optou-se por focar esta análise no PBF, cujo critério principal de acesso consiste em comprovar renda per capita de até R\$ 85,00 (famílias extremamente pobres) e de R\$ 170,00 (famílias pobres). O valor do benefício é variável e será determinado pela composição familiar, sendo que o valor básico por família é de R\$ 85,00 e pode ser complementado por outras partes variáveis do benefício, de acordo com a composição

familiar. O valor médio do benefício concedido em 2015 esse valor foi de R\$ 162,55 (SENARC, 2016), o que correspondia a menos de ¼ do salário mínimo vigente neste ano, ou seja, 20,6%. Como contrapartida, o ingresso neste programa exige manter crianças na escola e acessar alguns serviços na área da saúde.



No ano de 2015, a abrangência do PBF alcançou 13,8 milhões de famílias, o que corresponde a mais de 47 milhões de pessoas e 20% da população brasileira. Do total de famílias beneficiadas pelo PBF, 92,2% são chefiadas por mulheres, 74,2% são negros ou pardos e 1,3 milhão das famílias beneficiárias integram Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos. (SENARC, 2016).

A emergência e generalização de programas de transferência de renda na América Latina ocorreram em contexto de crescimento de pobreza, acentuação do desemprego (Cogiola, 2013; Stein, 2013) e de precipitação de insurreições populares contra os ajustes neoliberais (Arcary, 2006). Note-se que a função central desses programas tem relação direta com a necessidade, em cada particularidade regional, de auxiliar na reprodução da força de trabalho.

De um lado este benefício tem contribuído fundamentalmente para a reprodução mínima de condições de vida, no limite da condição biológica (alimentação), e, como afirma Sitcovsky (2012), pode ser uma possibilidade de recusa de um trabalhador submeter-se à modalidades de exploração do trabalho não assalariada (por exemplo, trabalho em troca de favor ou comida). As transferências de renda, incluindo o PBF, somado ao crescimento econômico e o desempenho do mercado de trabalho (aumento de salário mínimo, ampliação de postos formais de emprego), no período entre 2004 e 2014, levaram a uma queda na taxa de pobreza, de 20% para 6%, e na extrema pobreza, que caiu de 7% para 2% (IPEA, 2016). Contudo, segundo dados do World Wealth and Income Database, os 10% mais rico da população no Brasil ampliaram sua fatia na renda nacional de 55,1% em 2005 para 55,6% em 2015, ao passo que os 50% mais pobres teve leve aumento de 13% para 13,9% no mesmo período.

Por outro lado, de acordo com Sitcovsky (2012), nota-se tanto a presença significativa de trabalhadores precarizados entre os beneficiários do PBF, o que coloca em xeque a concepção de que programa de transferência de renda protege o trabalhador contra a precarização, como também o estímulo à informalidade junto aos usuários da assistência social na ode ao desenvolvimento do capital humano. Nesta direção, a assistência social, em especial os programas de transferência de renda, tem assumido “a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho” (Mota, 2008, p.144).

Na realidade brasileira beneficiários do PBF não tem a obrigatoriedade de aceitar um posto de emprego. Mas isso não significa que o programa não esteja associado a formas



de estímulo ao trabalho. Um dos exemplos de estímulos às “portas de saídas” é o ingresso de beneficiários do PBF no Microempreendedor Individual - MEI, além da reinvenção de antigas práticas da política de assistência social que desde antes do SUAS estimulavam a “informalidade”⁵ (Inclusão Produtiva). Em de julho de 2011, havia 102.627 MEIs beneficiários do PBF, o que correspondia 7,3% do total de MEIs à época (Moreira, 2013).

A relação entre assistência social e trabalho foi fortalecida em termos de concepção, sobretudo a partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria e do BPC Trabalho, quando ampliaram dispositivos normativos da assistência social como política de estímulo ao trabalho. Este Plano voltou-se para famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 70 mensais e tinha como um dos eixos a inclusão produtiva, “com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.”⁶ No âmbito do SUAS, foi criado o Programa do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS, vinculado a esse eixo “inclusão produtiva”, de modo a estimular o acesso de usuários da assistência social ao mercado de trabalho a partir do CRAS. A adesão a esse programa saltou de 292 municípios, em 2012, para 1.379 municípios, em 2014 (IPEA, 2016).

Outra ação refere-se ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria, que de acordo com Torres (2016, p. 89), consiste em ações de qualificação profissional àqueles inscritos ou em processo de inscrição no CadÚnico e beneficiários de transferência de renda. Segundo sua pesquisa, reforça os mecanismos de focalização, “falha na ativação”, diante das “limitações dos cursos de qualificação existentes, o nível de escolarização dos usuários e a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho” e possibilita transferência de recursos para instituições privadas responsáveis pelas ofertas dos cursos de qualificação. Ao contrário da visão moralista de que o PBF estimula à “acomodação/preguiça” de beneficiários/os, o que se observa é uma miríade de situações laborais destes/as beneficiários/as: ocupações precárias e pontuais (limpeza, coleta de material reciclável, trabalho domiciliar, entre várias outras), desempregados, alta rotatividade no ingresso e saída de posto de emprego formal, impossibilidade de trabalhar por ser cuidadora/ de familiar. Segundo dados da Sagi (2015), cerca de 75% de pessoas beneficiárias do Bolsa Família com mais de 18 anos trabalham ou estão procurando emprego.



Na Alemanha notou-se a relevância do benefício assistencial no complemento aos baixos salários e na incitação obrigatória à atividades laborais profundamente precárias.

O conjunto da legislação *Hartz*⁷ aprofundou a desregulamentação do mercado de trabalho e introduziu alguns critérios restritivos aos benefícios voltados para desempregados. A lei *Hartz IV*, objeto de análise neste trabalho, versa exclusivamente sobre intervenção no sistema de benefícios voltados para desempregados.

Com a lei *Hartz IV*, os dois benefícios vigentes anteriormente, auxílio-desemprego (*Arbeitslosenhilfe*) e assistência social (*Sozialhilfe*) voltada para desempregados, foram substituídos por um novo dispositivo, denominado por *Arbeitslosengeld II* – ALG 2 e popularmente conhecido como *Hartz IV*.

Até o final do ano de 2004, estes dois antigos benefícios poderiam ser acumulados. Este novo auxílio-desemprego consiste na transferência de renda condicionada à obrigatoriedade de aceitar uma oferta de trabalho desprovido de direito. Isso porque um dos objetivos consiste em reinserir no mercado de trabalho desempregados de longa duração e pessoas aptas ao trabalho. Os critérios de acesso ao benefício consistem em: ter idade entre 15 e 64 anos; não ser beneficiário do seguro-desemprego; ser apto ao trabalho, ou seja, ter no mínimo 3 horas diárias disponíveis para o trabalho; não ter condições de custear suas necessidades. O montante do benefício é determinado pelas condições de patrimônio (bens, débitos, poupança...) e composição familiar. Sendo assim, os demandantes do benefício são submetidos a exame aprofundado e constrangedor dos seus meios financeiros. Somente é concedido benefício após uso das economias próprias ou da família. Na maioria dos casos, o valor do *Hartz IV* é inferior ao valor do antigo auxílio-desemprego vigente antes das mudanças. Vale destacar que trabalhadores que terminaram de receber o seguro-desemprego e não conseguiram um novo emprego, o montante do benefício ALG 2 é totalmente desvinculado das contribuições do beneficiário para o seguro desemprego ao longo de sua carreira. Além disso, foi previsto o *Sozialgeld* para parcela da população inapta ao trabalho e que vive em domicílios com uma pessoa apta ao trabalho. (Chagny, 2005; Lestrade, 2013) Em 2015^{vii}, segundo dados da Agência Federal do Trabalho⁸, os auxílios, que são cumulativos, apresentavam os seguintes valores, após o reajuste anual previsto em lei:



Beneficiários	Valor em 2015	Aumento do valor em 2015 relação ao ano de 2014 (2,05%)
Pessoas solteiras	399,00	8,00
Casal ¹ "Bedarfgemeinschaften"	360,00	7,00
Adulto agregado (<i>Erwachsene im Haushalt anderer</i>):	320,00	7,00
Adolescente de 15 a 18 anos	302,00	6,00
Criança de 6 a 14 anos	267,00	6,00
Criança de 0 a 6 anos	234,00	5,00

Quadro 1. Composição do Valor do Benefício Hartz IV (Em Euro)

Fonte: Ipd. 2018. Elaboração própria.

A condicionalidade do trabalho tornou-se ainda mais severa quando comparada à condicionalidade do antigo auxílio-desemprego. Independentemente da remuneração anterior, da área de formação e da distância do local de trabalho, o/a beneficiário/a é obrigado/a a aceitar a oferta de emprego. (Chagny, 2005; Lestrade, 2013).

Assim, o/a beneficiário/a é submetido à obrigatoriedade de aceitar todo tipo de trabalho (*zumutbar*): empregos remunerados abaixo dos salários convencionais, *mini jobs*, empregos subsidiados, trabalhos de utilidade pública com remuneração de 1 euro por hora. (Chagny, 2005; Lestrade, 2013).

As medidas do "Hartz IV" visam incitar fortemente os desempregados a se inserirem no mercado de trabalho, utilizando mais a punição do que a persuasão, ao mesmo tempo em que outras leis Hartz favoreceram a precarização ainda maior de postos de emprego. Simultaneamente, foi conduzida uma reorganização do mercado de trabalho a partir da qual a elite foi privilegiada fiscalmente e protegida juridicamente tendo em vista sua relevância na economia exportadora (Greffrath, 2011); e à parcela da população desempregada foi reservada à supressão de direitos e a introdução de medidas de gestão do desemprego e pobreza. A seguir serão apresentadas duas tendências do Hartz IV.

O Harz IV não teve papel central na redução das taxas de emprego.

De modo geral, para Beck (2015) as "reformas" decorrentes da *Agenda 2010* alemã provocaram redução de custos para as empresas devido aos cortes no seguro social, o que não se reverteu na contrapartida de investimentos e criação de novos postos de empregos. É sobretudo quando a Alemanha se beneficia da ofensiva de seu modelo exportador, a partir de 2006, especialmente às custas de países atingidos visceralmente pela crise e pela "universalização do precariado", que altera sua condição de economia



estagnada. Ainda segundo este autor, aproximadamente metade dos novos empregos são ocupação precária com trabalhos temporários (1 milhão), ocupações com rendimentos mensais de 400 euros (7,4 milhões) e atividades com prazo fixo (3 milhões).

Conforme sistematizado por Lestrade (2013), a redução das taxas de emprego envolvem um complexo de determinantes e, portanto, não podem ser atribuídas somente ao conjunto de leis Hartz. Quais seriam os demais fatores? 1) flexibilização, que envolve não apenas os *mini jobs*, mas também as alterações realizadas no âmbito da legislação de demissão; 2) gestão da mão de obra em tempo de crise (redução do tempo de trabalho – *Kurzarbeit* e desemprego temporário); 3) outros fatores coadjuvantes, como qualidade da formação profissional, relações estreitas entre universidade e empresas no âmbito da pesquisa.

Observa-se, ainda, o fato de o Hartz IV ser destinado cada vez mais para trabalhadores/as empregados/as e subsidiar empresas que topam ofertar postos de emprego precários. O Hartz IV não é um auxílio social destinado apenas os desempregados. Há um conjunto da força de trabalho, denominada por *Aufstocker*, que se encontra com um emprego, mas sua remuneração é muito baixa. Assim, este grupo recebe benefício Hartz IV em complementação ao salário, designado por *Kombilon*.

No período de 2007 a 2015, considerando o baixo rendimento proveniente do emprego, um pouco mais de 1 milhão de trabalhadores/as precisou ter sua renda complementada pelo auxílio-desemprego Hartz IV, com destaque para o ano de 2010, quando foi ofertado este benefício para 1.377.237 trabalhadores/as. Ressalta-se que ao longo desse período, mais de um quarto (média anual de 28%) da totalidade do auxílio-desemprego concedido para pessoas aptas ao trabalho foram destinados à pessoas empregadas com baixa remuneração.

Ao mesmo tempo o Estado ofertou cerca de 7 bilhões de euros em subvenções a empresas que pagam remunerações miseráveis (Butterwegge, 2015). Na avaliação de Butterwegge (2015), como cada vez mais pessoas aceitam o *Kombilon* para manter um padrão mínimo de sobrevivência e evitar o desemprego. As empresas, por sua vez, tem se aproveitado desta disciplinarização da força de trabalho e dos incentivos fiscais para rebaixar os salários.

Conclusão

São estes elementos apresentados em suas expressões particulares que caracterizam uma “proteção social precária” e, portanto, nos leva a renomear o termo adotado por

Barbier de “ativação de proteção social” para “ativação para desproteção social”. Tanto na Alemanha como no Brasil, as medidas oficiais de “ativação para o trabalho”, na verdade, consistem em incitar ao trabalho sem direitos (Boschetti, 2012). O benefício assistencial acessado por trabalhadores inseridos em postos de emprego revela tanto o rebaixamento salarial a que estão submetidos, como a precarização de suas atividades laborais.

O conjunto destas tendências, aqui apresentadas brevemente, revela que a luta contra o desemprego e pobreza foi apenas um álibi para justificar contrarreformas no âmbito do trabalho, as quais contribuem para socializar ainda mais os custos da crise com os trabalhadores e blindar e alimentar os lucros empresariais. Há pouca evidência de uma mobilidade ascendente ao mercado de trabalho com direitos por meio dos benefícios assistenciais ofertados no Brasil e na Alemanha. Na verdade, trata-se de uma mobilidade entre as seguintes situações: o trabalho precário, a atividade apoiada por benefício assistencial e o desemprego.

Notas

¹ Esta comunicação oral é resultado da pesquisa realizada durante o pós-doutorado Centro Marc Bloch, vinculado a Universidade Humboldt, em Berlim, durante o período de 01 de agosto de 2017 a 31 de julho de 2018, conforme publicação em Diário Oficial da União nº 110, de 9 de junho de 2017. Esta pesquisa, intitulada “Tendências da relação Assistência Social e Trabalho na Alemanha e no Brasil”, foi financiada por meio da bolsa de pós-doutorado do CNPq, no período de outubro de 2017 a junho de 2018.

² Assistente Social. Mestre em Política Social pela UnB. Doutora em Serviço Social e Ciência Política pela UERJ e Universidade Paris

VIII. Docente no Departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB. Pesquisadora do GESST - Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho. Este trabalho é fruto do pós-doutorado em Ciência Política no Centro Marc Bloch Berlim (CMB) - Universidade Humboldt, realizado com bolsa do CNPq - Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7793-1661> Email: sandrateixeira@unb.br

³ Cálculo realizado com base nos dados do Siga Brasil e IBGE.

⁴ Parte do texto deste item foi publicado em Teixeira; Souza (2018).

⁵ Fonte: <https://bit.ly/2GQwIZL>

⁶ Refere-se a um conjunto de recomendações sugeridas pela comissão de trabalho criada pelo governo alemão social-democrata



Gerhard Schröder e presidida por Peter Hartz, na época gestor de recursos humanos da Volkswagen. Tais recomendações foram implementadas por este governo de forma processual no período de 2003 a 2005.

⁷Para o ano de 2018, o valor de cada benefício praticado é: pessoas solteiras (416 euros); Casal/"Bedarfungemeinschaften" (374 euros); Adulto agregado (*Erwachsene im Haushalt anderer*) (332 euros); Adolescente de 14 a 18 anos (316 euros); criança de 6 a 14

anos (296 euros); criança de 0 a 6 anos (240 euros). Neste ano o aumento foi de 1,7% em relação ao valor praticado no ano anterior.

⁸ Disponível em: https://www.lpb-bw.de/hartz_iv_aktuell.html

Referências Bibliográficas

Arcary, V. (2006). Um argumento crítico sobre o Bolsa Família. Recuperado de <http://www.correiciudadania.com.br/antigo/ed523/pol1.htm>

Barbier, J-C. (2011) Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi? Leçons d'une stratégie de reforme. Politiques sociales et familiales, n°104, pp. 47-58.

Barbier, J-C. (2008). Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. La vie des idées. Recuperado de <http://www.laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare.html>

Beck, Ulrich. (2015). A Europa alemã: A crise do euro e as novas perspectivas e poder. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.

Boschetti, I. (2012) A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus.

Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, 112, 754-803.

Butterwegge, C. (2015) Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik? Weinheim: Beltz Juventa.

Chagny, O. (2005). Les reformes du marché du travail en Allemagne. Revue de l'IRES N° 48 - 2005. Recuperado de <https://bit.ly/3mqxLIV>

Coggiola, O. (2013). Programa Sociais Compensatórios: a experiência brasileira. Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 23, n. 1, 69-116.

DESTATIS. (2017) Deutschland. Statistische Länderprofile G20 Industrie- und Schwellenländer. 2017. Recuperado de <https://bit.ly/2GT36pc>

DESTATIS. (2017a) Brasilien. Statistische Länderprofile G20 Industrie- und Schwellenländer. 2017a. Recuperado de <https://bit.ly/34WWVIB>

Erhel, C. (2014). Les politiques de l'emploi. Paris: PUF.

Greffrath, M. (2011, Abril-Maio) La chute de la Maison SPD. Manière de voir. Le Monde Diplomatique, n. 116, 59-61.

Guergoat-Larivière, M. (2013, Fev.) Les marches du travail em Europe: entre diversité et convergence. Problèmes Économiques, Paris, n. 3.



IPEA (2016). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 24. Brasília, IPEA.

Lestrade, Brigitte. (2013) Entre réussite économique et précarité sociale : l'Allemagne dix ans après les lois Hartz. Note du Cerfa 101a. Paris: IFRI. Recuperado de <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/noteducerfa101blestrade.pdf>

Moreira, R. F. C. (2013) Empreendedorismo e Inclusão Produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, 25, Brasília, IPEA.

Mota, A. E. (2008) A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social Brasileira nos anos 2000. In Mota, A. E. (Org.). O mito da assistência social: Ensaio sobre estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez.

Pereira, P. A. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. (2013) In Costa, L. C., Nogueira, V. M. R., & Silva, V. R., (Orgs.) A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, pp. 15-26.

Pereira, P. & Stein, R. H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. (2010) In Boschetti, I, Behring, E., Santos, S. & Mito, R. (Orgs). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo. Cortez Editora, pp. 106-130.

SAGI. (2015) Os beneficiários do Bolsa Família trabalham. 01/07/2015. Recuperado de <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/voce-sabia/os-beneficiarios-do-bolsa-familia-trabalham>

Sitcovsky, M. (2012) Reconciliação entre Assistência Social e Trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: Mota, Ana E. (Org.) Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez.

Stein, R. H. Desarrollo y gestión de la pobreza: los mínimos sociales en América Latina. In IV Congreso de la Red española de Política Social, Alcalá de Henares/España, junio 2013. Recuperado de <http://www3.uah.es/congresoreps2013/panel7.htm>

Teixeira, S. O. & Souza, D. N. de. (2018) Trabalho e assistência social no capitalismo dependente: Uma análise marxista das chamadas políticas “ativas de mercado de trabalho”. In: Behring, E., Boschetti, I. & Lima, R. L. (Org.). Marxismo, Política Social e Direitos. São Paulo: Cortez.

Torres, C. G. (2016) Assistência social no contexto do workfare: uma análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec – Bsm). (Dissertação de mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.