

Crescimento, desenvolvimento e cidadania

Rosa Maria Marques

Professora Titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP.

Áquilas Mendes

Professor de Economia da FAAP, Vice-Presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde e Coordenador do CEPAM-SP.

Resumo

Neste texto, discute-se como os programas e as políticas que integram a proteção social brasileira têm contribuído para o combate ou para a minimização da pobreza no País. Na primeira parte, descrevem-se as principais características da proteção social introduzidas na Constituição de 1988, com ênfase na ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos, de forma a eliminar as diferenças de acesso e de benefícios entre os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos, bem como explicita-se como foi pensado o seu financiamento. Na segunda, trata-se dos limites dessa proteção social, destacando o vasto segmento excluído de proteção (com exceção da assistência aos cuidados com a saúde, que é universal por definição) e as idéias básicas que ancoraram as definições dos constituintes. Na terceira, examinam-se o impacto dos benefícios previdenciários na redução da pobreza no País e a importância relativa do Programa Bolsa-Família nos municípios brasileiros.

Palavras-chave

Desenvolvimento; proteção social; Programa Bolsa-Família.

Abstract

It discusses how programs and policies which belong to brazilian social welfare have contributed to dealing or minimizing poverty in the country. The first part

describes the main characteristics of social welfare introduced in 1988 Constitution, with emphasis to growing coverage of the population, in order to eliminate the differences in terms of access and benefits between rural and urban people, and its financing system. The second part deals with the limits of this social welfare, giving emphasis to the huge amount of poor people out of social welfare (with the exception of health which is universal by definition) and the basic ideas which inspired the constituents deputies definitions. The third part exams the impact of security benefits in diminishing poverty in the country and the relative importance of Family Package Program in brazilian municipalities.

Artigo recebido em 24 mar. 2005.

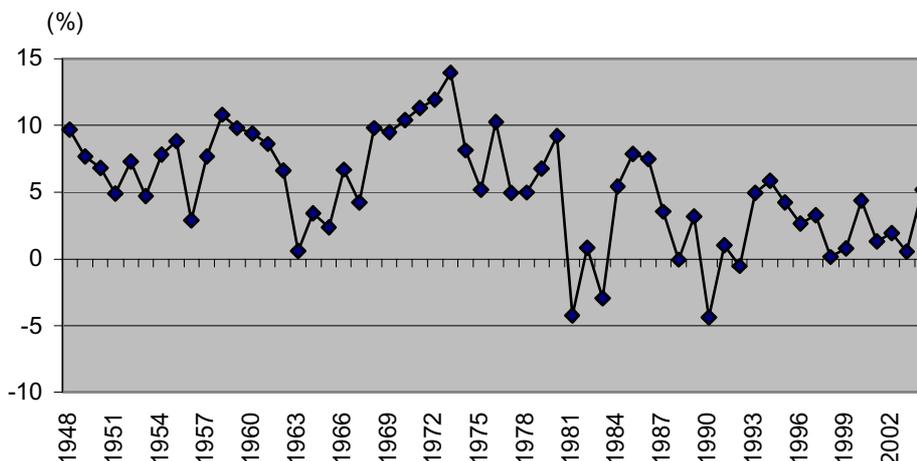
Depois de amargar um desempenho do PIB de 0,5% em 2002, o segundo ano do Governo Lula registrou um crescimento da economia brasileira de 5,2%, o maior desde 1994. Contudo, passado o Carnaval, em março de 2005, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) reduziu a previsão para o ano de 3,8% para 3,5%. Ao mesmo tempo, a trajetória de elevação da taxa de juros, começada já no terceiro trimestre de 2004, teve continuidade, reafirmando a prioridade do Governo no combate à inflação e sua escolha por um crescimento econômico muito aquém do desejável.

No segundo semestre de 2004, quando era evidente que, apesar dos juros, a economia brasileira crescia acima da meta esperada pelo Governo, os economistas, de todos os matizes teóricos, centraram sua discussão na capacidade, ou não, de o País continuar a crescer. As posições extremas desse debate tinham (e têm) representação no uso das expressões “crescimento sustentado” ou “vôo da galinha”. Esta última, na sua versão mais sofisticada, aparecia como *stop and go*.

A discussão em torno dessa questão tinha, na maioria das vezes, o Governo Lula como horizonte, isto é, a polêmica era se a política econômica desenvolvida por sua equipe garantiria, ou não, a continuidade do crescimento no Brasil. Mas, ao dirigir-se o olhar para um período mais longo da economia brasileira, constata-se que o PIB manteve taxas crescentes de expansão (e por quatro anos) apenas uma vez, entre 1970 e 1973 (Gráfico 1). Além disso, nessa oportunidade, as taxas apresentadas foram bem acima da média nacional de até então.

Gráfico 1

Variação anual do PIB no Brasil — 1948-04



FONTE: IPEADATA.

O comportamento da economia brasileira mostra, então, que a discussão sobre a manutenção do crescimento seria melhor situada se não se restringisse à análise da política econômica de um ou de outro governo, mas, sim, se buscase compreender a importância de seus aspectos estruturais, que estão subjacentes a todos os governos.

Dentre os vários aspectos estruturais presentes na economia brasileira, que explicam, em parte, porque ela é extremamente dependente dos países chamados de desenvolvidos e vulnerável ao movimento da acumulação do capital internacional,¹ destacam-se o nível de pobreza de sua população e a extrema desigualdade de renda e de patrimônio entre seus diferentes segmentos.

Como é sabido, o Brasil tem uma das piores concentrações de renda do mundo, só sendo superado por Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia. A renda das famílias mais ricas (renda familiar mensal, em 2000, acima de R\$ 10.982,00, em valores de setembro de 2003), que totaliza R\$ 1,162 milhão, corresponde a 75% do total da renda nacional. Dentre essas,

¹ Apenas a título de exemplificação, destacam-se a não-realização de uma reforma agrária, uma burguesia nacional fraca, a ausência de projeto nacional por parte das classes dominantes e um baixo nível de poupança (mesmo das classes mais ricas), dentre outros.

as 5.000 famílias mais ricas absorvem 45% da renda nacional (Pochmann, 2004). Essa situação, estrutural na sociedade brasileira, por diversos motivos agravou-se nas últimas décadas. Em 1980, a renda média da população mais rica era 10 vezes maior do que a renda média da população brasileira. Atualmente, essa relação é de 14 vezes e de 80 vezes, se comparada aos 20% mais pobres.

Não bastasse esse quadro de extrema desigualdade, soma-se a ele a existência de um enorme contingente da população brasileira situado abaixo da linha de pobreza. A definição de linha de pobreza é extremamente polêmica, gerando estimativas bastante diferenciadas. Segundo o Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), da Fundação Getúlio Vargas, ao analisar os dados do Censo Demográfico de 2000 e ao adotar o critério de R\$ 60,00 *per capita* mensal como definidor da linha de pobreza, 35% da população brasileira (o que equivale a 57,7 milhões de pessoas) estaria vivendo abaixo dessa linha. Essa análise identificou que as regiões mais pobres do País seriam a Norte e a Nordeste, onde 13,8 milhões de pessoas viveriam em situação de pobreza extrema, e que 26% dos brasileiros nessa situação habitariam nas zonas rurais. Na zona rural da Região Norte, por exemplo, a renda média seria de R\$ 19,67, a mais baixa do País. Nesse mesmo estudo, é considerado que o número de pobres poderia ser reduzido em um terço, se os mesmos recebessem uma renda mensal adicional de R\$ 50,00.

Já o Projeto Fome Zero — uma Proposta de Segurança Alimentar para o Brasil, programa anunciado como o carro-chefe do Governo Lula mesmo antes de sua posse, ao utilizar o critério de linha de pobreza do Banco Mundial (US\$ 1,08 por dia), ajustado para os vários níveis regionais de custo de vida e pela existência, ou não, de autoconsumo, define que a população abaixo da linha de pobreza, no Brasil, é composta por 44,043 milhões de pessoas, envolvendo 9,32 milhões de famílias. Isso corresponde a 21,9% das famílias, a 27,8% da população total, a 19,1% da população das regiões metropolitanas, a 25,5% das áreas urbanas não metropolitanas e a 46,1% da população rural.

Apesar da pobreza e da extrema desigualdade existentes no País, a população brasileira conta com uma série de políticas e de programas, de responsabilidade de e/ou desenvolvidos principalmente pelo Governo Federal, os quais garantem a sustentação de um certo nível de renda em determinadas situações de risco e aos segmentos mais pobres. Embora o sistema de proteção social brasileiro esteja longe de se assemelhar aos existentes nos países europeus — onde o termo Welfare State em parte designava a proteção garantida, de cobertura universal —, não é pouco importante o papel exercido pelos programas e pelas políticas existentes no

País na sustentação da renda e mesmo enquanto políticas de redistribuição de renda. Caso o País visse tais programas serem abolidos, certamente a situação de pobreza absoluta e relativa seria ainda maior do que aquela que se vivencia.

Este artigo tem como objetivo descrever como os programas e/ou as políticas que compõem a proteção social brasileira têm auxiliado no combate ou na minimização da pobreza no País. Inicialmente, já que o conhecimento da matéria fica praticamente restrito aos especialistas que acompanham sua evolução, ficando para o grande público, muitas vezes, idéias equivocadas sobre seus conceitos e as implicações decorrentes, descrevem-se os principais traços da proteção social introduzida na Constituição de 1988, destacando-se sua preocupação em ampliar a cobertura para segmentos até então desprotegidos e em eliminar as diferenças de acesso e de benefícios entre os trabalhadores rurais e os urbanos, bem como explicitando como foi pensado o seu financiamento. No segundo item do artigo, são tratados os limites dessa proteção social, sublinhando o imenso segmento excluído de proteção (com exceção da assistência aos cuidados com a saúde, que é universal por definição) e o pressuposto básico que animou os constituintes. No terceiro item, ressaltam-se o impacto dos benefícios previdenciários na redução da pobreza no País e a importância relativa do Programa Bolsa-Família nos municípios brasileiros. Finalmente, no item 4, são apresentadas as considerações finais.

1 - Da democratização do País e dos avanços da proteção social ao início do desmonte do conceito de seguridade social — 1985-05

O movimento político e social contra a ditadura militar — que culminou na democratização do País e na ascensão à Presidência da República de José Sarney, em 1985 — teve na discussão e na elaboração de uma nova Constituição importante momento, mobilizando as atenções do conjunto da Nação. Estava em jogo a definição das bases do novo regime, agora democrático. Dentre essas bases, a questão social assumiu importância ímpar, pois se fazia necessário dar passos concretos para resgatar a enorme dívida social herdada do regime anterior. Tendo presente esse objetivo, os constituintes escreveram, na Constituição de 1988, a garantia de direitos básicos e

universais de cidadania, estabelecendo o livre-acesso à saúde pública, definindo o campo da assistência social, regulamentando o Seguro-Desemprego e avançando na cobertura da previdência social. Essa garantia foi objeto de capítulo específico — o da seguridade social, simbolizando o rompimento com o passado.

Os princípios que animaram os setores progressistas da Constituinte foram: ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos, eliminação das diferenças de tratamento entre trabalhadores rurais e urbanos, implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência, participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas, definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis e garantia de um volume suficiente de recursos para a implementação das políticas contempladas pela proteção social, dentre outros objetivos.² No campo da previdência social, esses princípios resultaram, dentre outros, na criação de um piso de valor correspondente ao do salário mínimo e na eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos referentes aos tipos e aos valores de benefícios concedidos. A Constituição de 1988 manteve, tal como antes, separadas a previdência dirigida aos trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia e aquela dos servidores federais, estaduais e municipais.

É verdade que alguns avanços no sentido da universalização, da ampliação da cobertura e da diminuição das desigualdades antecederam a Constituição de 1988. No que diz respeito à previdência, especificamente entre 1985 e 1987, portanto, durante o Governo José Sarney, o valor dos pisos dos benefícios urbanos foi aumentado;³ o prazo de carência, diminuído; e alguns tipos de benefícios foram estendidos para a clientela rural. No campo da saúde, ensaiava-se a universalização mediante o desenvolvimento de programas, tais como as Ações Integradas de Saúde. Dessa forma, a proteção social definida na Constituição de 1988 pode ser caracterizada como o ápice de um processo de ampliação de cobertura e de direitos que havia começado

² Vale lembrar que, anteriormente, os recursos de contribuições de empregados e empregadores — calculados sobre os salários e dirigidos à aposentadoria dos trabalhadores do setor formal do setor privado da economia — haviam sido utilizados na construção de Itaipu, da ponte Rio—Niterói, na implantação de usinas nucleares em Angra dos Reis, dentre outros projetos da ditadura militar. Esses recursos nunca foram devolvidos ao então Fundo de Previdência e Assistência Social.

³ A legislação anterior definia pisos diferentes, dependendo do tipo de risco coberto.

antes, principalmente ao final dos anos 70, no bojo da luta democrática e das greves operárias do ABC.⁴

A universalização de direitos e a participação da comunidade na definição das políticas sociais tinham como princípio fundador a superação do caráter meritocrático e a adoção da cidadania como critério de acesso. Esse foi o mesmo princípio que orientou a universalização da proteção social dos países capitalistas desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial e mesmo durante as décadas de 70 e 80.⁵

A cidadania é facilmente reconhecível na área da saúde. De uma situação onde o serviço público era voltado apenas aos trabalhadores contribuintes do mercado formal, passou-se à garantia do direito para todos. Já na previdência social, tal critério ficou imbricado ao anterior: paralelamente aos trabalhadores contribuintes com aposentadoria calculada basicamente a partir de suas contribuições, existem os trabalhadores rurais e aqueles com salários muito baixos, que recebem o piso de um salário mínimo, valor pago independentemente da ausência de contribuições ou do fraco esforço contributivo anterior. É importante lembrar que quem contribui sobre um salário mínimo não teria, a partir do cálculo atuarial, realizado provisão suficiente para garantir o piso no momento da aposentadoria. Esse componente cidadão no interior da previdência social deveria ser financiado, por sua natureza, por recursos de impostos. Essa prática, contudo, nunca foi implementada, pois o piso de um salário mínimo é financiado largamente pelas contribuições dos trabalhadores, constituindo-se em uma redistribuição de renda entre os mesmos, o que é um contra-senso, tendo em vista a média dos salários dos empregados do mercado formal no Brasil.

⁴ No Brasil, foram os militares que instituíram a previdência social para os trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia, unificando os antigos institutos corporativos urbanos e, assim, garantindo direitos iguais a todos os segurados, independentemente do setor de atividade e da região onde trabalhassem. Também foram eles que estenderam a cobertura para os trabalhadores rurais. Essas medidas, ambicionadas por governos anteriores, somente puderam ser praticadas devido ao regime de exceção. Na formação da unidade nacional, não foi desprezível o papel jogado pela criação da previdência social pública do setor privado da economia, constituindo importante instrumento de redistribuição de renda. Curiosamente, essa unificação, ímpar em toda a América Latina, constituiu o principal entrave para sua privatização (Marques, 2000).

⁵ Mesmo com os problemas enfrentados em suas economias durante essas décadas, os sistemas de proteção social incorporaram novos segmentos em sua cobertura. Dois exemplos são emblemáticos: a ampliação do conceito de desempregado, reconhecendo como tal o trabalhador sem emprego que nunca trabalhou, e a concessão de renda mínima com base no princípio da cidadania e não no assistencialismo.

Já em relação ao Seguro-Desemprego, sobre o qual a Constituição de 1988 regulamenta e define a fonte de financiamento, ele fica restrito a quem antes trabalhava e perdeu o emprego no mercado formal. Sendo assim, embora tenha constituído um avanço significativo (até 1986, a legislação brasileira não previa a cobertura do risco-desemprego; quando introduzida no bojo do Plano Cruzado, era de valor baixo e sem fonte de financiamento garantida), não seguiu a tendência dos sistemas de proteção social europeus, que já tinham estendido o benefício aos trabalhadores que nunca exerceram nenhuma atividade e que, por conta da retração do emprego, não conseguiam ingressar no mercado de trabalho (UNICAMP, 1985; 1986).

Mas a previdência social brasileira saída da Constituição de 1988 constituiu-se, apesar de suas limitações, as quais serão abordadas mais adiante, na mais organizada da América Latina. Somente o Brasil, dentre todos os países latino-americanos, conseguiu criar um sistema único para todos os trabalhadores do setor formal da economia, unificando os vários institutos anteriormente existentes e, assim, garantindo níveis de cobertura iguais para todos, independentemente do ramo onde a atividade fosse exercida. Ao conceder um mesmo estatuto para esses trabalhadores, o Estado brasileiro deu um importante passo para a construção da idéia de nação, integrando, em um mesmo todo, o trabalhador do norte e do sul do País. Esse processo, ainda incompleto, avançou significativamente com a Constituição de 1988, quando, dentre outros dispositivos, os benefícios foram estendidos aos trabalhadores rurais e o piso correspondente a um salário mínimo foi introduzido, o qual, na doutrina previdenciária, corresponde à renda de base, aquela que a sociedade considera ser o valor mínimo que um trabalhador na inatividade deve receber.

Para dar conta das despesas de proteção social, agora ampliadas no conceito de seguridade social, e também para tornar o financiamento menos dependente das variações cíclicas da economia (principalmente do emprego junto ao mercado formal de trabalho), os constituintes definiram que seus recursos teriam como base o salário — contribuições de empregados e empregadores —, o faturamento — trazendo para seu interior o Fundo de Investimento Social (Finsocial)⁶ e o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) —, o lucro líquido das empresas — contribuição nova introduzida na Constituição, denominada Contribuição sobre o Lucro Líquido (CLL) — e a receita de concursos e prognósticos.

⁶ O Finsocial deu lugar, em 1991, à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Além dessas fontes, a seguridade contaria com recursos de impostos da União, dos estados e dos municípios.⁷

Ainda para garantir o financiamento da seguridade social, os constituintes tiveram o cuidado de definir que esses recursos seriam de uso exclusivo da proteção social, o que, após sua promulgação, nenhum governo cumpriu. Também inscreveram que o tratamento dos recursos da seguridade social não poderia ser distinto de seu conceito de proteção holística, significando que, no interior da mesma, não caberia vinculação de recursos: a cada ano, quando da discussão do orçamento, seria definida a partilha do conjunto de receitas previstas para seus diferentes ramos. A única vinculação por eles prevista foi a dos recursos do PIS/Pasep, dirigida apenas para o Programa Seguro-Desemprego e para o pagamento do abono PIS/Pasep, sendo que 40% de sua arrecadação são destinados a empréstimos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às empresas.

Mas, apesar dos cuidados dos constituintes, nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, nenhum governo respeitou a determinação do uso exclusivo dos recursos da seguridade social apenas nas ações e nos serviços dos diferentes ramos da proteção social. Da mesma forma, pouco a pouco foi introduzida a vinculação no interior da seguridade social, priorizando a política previdenciária e, ao mesmo tempo, abandonando a concepção holística de proteção. Dentre as várias investidas contra o inscrito na Constituição, destacam-se: em 1989, portanto, no ano que se seguiu à sua promulgação, o então Finsocial foi utilizado para financiar os previdenciários da União, despesa que não integra a seguridade; em 1993, o Executivo descumpriu a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que alocava 15,5% da arrecadação de empregados e empregadores na área de saúde, obrigando o Ministério da Saúde a solicitar empréstimo ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁸ e introduzindo, na prática, o exclusivo uso das contribuições pela previdência, o que foi “legalizado” na reforma previdenciária do Governo Fernando Henrique Cardoso; um terceiro momento, talvez o mais importante, ocorreu em 1994, com a criação do Fundo

⁷ A Constituição de 1988 não definia, entretanto, como seria a participação dos entes federados no financiamento da seguridade social. Em 1997, foi criada a Contribuição Provisória Sobre a Movimentação Financeira (CPMF), cujos recursos vieram se somar àqueles definidos na Constituição. Somente em 13 de setembro de 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29, estipulando a forma da inserção da União, dos estados e dos municípios no financiamento do Sistema Único de Saúde. Em fevereiro de 2005, essa emenda não havia ainda sido regulamentada.

⁸ O setor de saúde realizou três empréstimos junto ao FAT.

Social de Emergência — hoje, Desvinculação das Receitas da União (DRU) —, quando foi definido, dentre outros aspectos, que 20% da arrecadação das contribuições estariam disponíveis para uso do Governo Federal.

É importante destacar que, considerando as receitas próprias e as despesas pertinentes, tal como estabelecido no artigo 195 da Constituição de 1988, e desconsiderado o confisco dos 20%, a seguridade social apresentou superávit: de R\$ 26,64 bilhões em 2000, de R\$ 31,46 bilhões em 2001 e de R\$ 32,96 bilhões em 2002, em valores correntes. Apesar disso, o Governo, durante todos esses anos, insistiu em propagar a existência de déficit na Previdência, desconsiderando o conceito de seguridade. Essa atitude acabou por facilitar a aprovação de reformas tanto no Governo FHC quanto no período inicial do Governo Lula.⁹

2 - Os excluídos da Constituição de 1988: seu pressuposto de fundo e sua limitação

Ao se reconhecerem, no interior da seguridade social, direitos decorrentes da cidadania, muito se avançou em termos de proteção social. Contudo a Constituição de 1988 apresenta duas grandes lacunas. A primeira delas se deve ao fato de a aposentadoria ou de o risco-velhice ser garantido a uma minoria da população ocupada brasileira, deixando desprotegidos milhões de trabalhadores e suas famílias. Isto porque o benefício de prestação continuada (BPC) — de caráter assistencial —, que concede um salário mínimo às pessoas com 65 anos ou mais,¹⁰ exige teste de meios, isto é, somente é pago a quem apresentar renda média mensal familiar inferior a 25% do salário mínimo vigente, o que é considerado baixo entre os especialistas da área. As condições de acesso a esse benefício são, portanto, mais rígidas do que as exigidas para a concessão de um salário mínimo aos trabalhadores rurais. Dessa forma, embora importante (em 2003, o benefício foi concedido a 1.701.240 pessoas, absorvendo R\$ 4,533 bilhões ao longo do ano), o BPC não

⁹ Para compreender o sentido da reforma do Governo Lula, ver **O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária** (Marques; Mendes, 2004).

¹⁰ O BPC também é concedido à pessoa portadora de deficiência, quando esta lhe impede de ter vida independente e de trabalhar.

dá conta do segmento excluído da cobertura previdenciária, que tem como pressuposto a inserção no mercado formal de trabalho.

Isso significa que, apesar dos avanços consolidados na Constituição de 1988, a previdência social brasileira não conseguiu, ao longo de sua construção, atingir o conjunto dos ocupados. Mas isso não se deve a alguma “deficiência” do desenho da cobertura, mas, sim, ao processo econômico vivenciado pelo País nas últimas décadas, com seus inevitáveis reflexos sobre o mercado de trabalho. Em outras palavras, a cobertura somente estaria garantida caso a economia brasileira tivesse retomado suas taxas históricas de crescimento, incorporando cada vez mais trabalhadores ao mercado formal. Isso resultaria no papel crescentemente marginal da cobertura do BPC aos idosos.

De fato, nos anos do “milagre brasileiro”, o crescimento do emprego formal foi de tal ordem que parecia que o País havia superado sua condição de integrante da América Latina, onde a larga maioria dos países apresenta a informalidade como a principal característica de seu mercado de trabalho. Mas a idéia de que o Brasil retomaria sua trajetória de crescimento, reproduzindo as condições dos anos 70 em matéria de mercado de trabalho, foi rapidamente confrontada com a realidade. Isto porque, após a promulgação da Constituição de 1988, o crescimento da economia brasileira foi extremamente fraco, ficando longe das taxas apresentadas no período do chamado “milagre”. Além disso, vivenciou-se um período de grande instabilidade, onde significativos decréscimos e ampliações do PIB se sucederam, com destaque para a queda de 4,35% em 1990 e para as expansões de 5,85% em 1994 e de 5,20% em 2004 (dado ainda preliminar).

Esse desempenho da economia brasileira refletiu-se diretamente no mercado de trabalho, no Brasil, principalmente mediante a persistência de elevadas taxas de desemprego desde o início da década de 90. Segundo a **Pesquisa Mensal de Emprego** (PME), realizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o desemprego aberto (tendo como referência a semana) para as Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre passou de 3,35% em 1989 para 10,90% em 2003, baixando para 9,60% em dezembro de 2004. O impacto dessa elevação brutal do nível de desemprego não se fez tardar sobre a estrutura do mercado de trabalho, aumentando sensivelmente a precarização da ocupação. Ainda de acordo com a PME, a participação dos trabalhadores assalariados sem carteira assinada no total dos ocupados aumentou mais de seis pontos percentuais entre janeiro de 1991 e dezembro de 2001. No mesmo período, os denominados “conta-própria” ampliaram sua importância relativa em três pontos percentuais, e a categoria empregador

diminuiu meio ponto percentual. Essa realidade somente tem uma leitura, a de que o tamanho relativo do mercado formal de trabalho, isto é, daquele regulamentado pelas leis trabalhistas e integrado à previdência social, diminuiu significativamente entre 1991 e 2001. Em 2002, o IBGE adotou nova metodologia para a PME.¹¹ Segundo essa metodologia, em dezembro de 2002, para as cinco regiões metropolitanas pesquisadas, os empregados com carteira assinada representavam 46,2% da população ocupada. Em dezembro de 2004, essa participação havia caído para 43,8% (Tabela 1).

Tabela 1

Famílias, segundo a condição de pobreza, por tipo, no Brasil rural — 1982, 1992 e 2002

TIPOS DE FAMÍLIA	1982			1992		
	Indigente	Pobre (1)	Não pobre	Indigente	Pobre (1)	Não pobre
Sem idosos	35,8	31,1	34,1	43,7	27,1	29,2
De idosos ...	18,7	33,5	47,8	17,2	28,2	54,5
Com idosos	23,0	37,5	39,5	22,0	33,5	44,5
Total	31,9	31,1	37,1	36,5	27,6	35,9

TIPOS DE FAMÍLIA	2002		
	Indigente	Pobre (1)	Não pobre
Sem idosos	33,6	28,7	37,7
De idosos ...	6,9	20,9	72,2
Com idosos	12,4	33,0	54,6
Total	26,1	26,8	47,0

FONTE: IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: 1982; 1992; 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão e. **Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros**: resultados não esperados dos avanços da seguridade rural. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. (Textos para Discussão, 1066).

(1) Pobre, mas não indigente.

¹¹ Para maiores detalhes, ver IBGE (2003).

A segunda grande lacuna ou imprecisão da Constituição de 1988 está relacionada à aplicação do conceito de cidadania. Como mencionado anteriormente, a universalidade da saúde e o piso do benefício previdenciário rompem o critério meritocrático, isto é, a inserção no mercado de trabalho formal e o aporte de contribuição de valor adequado. No caso da previdência, mesmo que atuarialmente a contribuição mínima não garanta um benefício igual ao piso de um salário mínimo, este lhe é garantido, o que significa avanço importante em termos de proteção social. Contudo a cidadania está relacionada ou manifestada no valor garantido (não menos que um salário mínimo) e não no critério de acesso ao benefício. Dizendo de outra maneira, só tem direito ao benefício aquele que trabalhou e contribuiu (benefício previdenciário) ou aquele que não tem mais força para trabalhar e apresenta renda familiar precária (benefício de prestação continuada concedido ao idoso de baixa renda). Ficam aqui evidentes dois aspectos. Em primeiro lugar, o de que, em matéria de garantia de renda, o critério básico é o do trabalho (ter trabalhado e/ou não poder trabalhar). Não por acaso, a aposentadoria e o BPC concedidos ao idoso são considerados, no jargão das políticas públicas, “renda de substituição”, isto é, renda que vem substituir, no todo ou em parte, aquela de quando o indivíduo trabalhava. Em segundo lugar, imprecisão quanto ao uso do conceito de cidadania, o que denota o limite da proteção social brasileira atual.

3 - A importância das aposentadorias e de programas compensatórios na sustentação da renda das famílias

Os programas e/ou as políticas sociais que resultam em transferência de renda ou em mecanismos de sustentação da mesma não se restringem à aposentadoria e ao Bolsa-Família. Contudo, sem sombra de dúvida, são os mais importantes atualmente, tanto em valores como por sua representatividade, sendo a aposentadoria a expressão mais acabada do direito à renda garantido pela seguridade social, e o Bolsa-Família, seu equivalente no campo assistencial.

3.1 - As aposentadorias

Apesar dessas limitações, é certo que os benefícios previdenciários constituem importante instrumento na redução da pobreza no Brasil. Segundo simulação realizada pelos técnicos do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o número de pobres¹² existentes em 1999 passaria de 34% para 45%¹³. Isso é indicador de como o sistema previdenciário brasileiro, tal como em outros países, constitui um poderoso instrumento redistribuidor de renda, atuando de forma anticíclica nos períodos de crise econômica. O Gráfico 2 apresenta a evolução da pobreza no Brasil, no período 1988-99, considerada, ou não, a presença dos benefícios previdenciários. Nele, fica evidente que, em 1988, antes, portanto, da vigência dos novos direitos introduzidos pela Constituição do mesmo ano, a previdência social era responsável por manter 5,6% da população acima da linha de pobreza. Em 1999, esse percentual já era de 11%.

Ainda de acordo com esse estudo, somente o aumento dos gastos previdenciários foi responsável por 67% da redução da população situada abaixo da linha de pobreza entre 1988 e 1999¹⁴. O Gráfico 3 mostra o impacto do aumento do gasto previdenciário sobre a linha de pobreza para esses anos.

Beltrão, Camarano e Mello (2005) estudaram os efeitos das mudanças da legislação brasileira em relação aos benefícios rurais, nas condições de vida dos beneficiários e de suas famílias. Um dos destaques revelados por essa pesquisa é que, no período de 1992 a 2002, as famílias de três gerações ou mais inverteram a tendência de queda observada nos 10 anos anteriores (de 17,5% passaram a representar 19,3% das famílias rurais). Essas famílias são compostas, principalmente, por chefe idoso, filhos e netos, sendo que 57,7% desses filhos são homens. Segundo esses pesquisadores, "(...) esse padrão de co-residência e suporte intergeracional está associado, dentre outras razões, à redução de oportunidades econômicas para a população jovem (...)" (Beltrão; Camarano; Mello, 2005, p. 18).

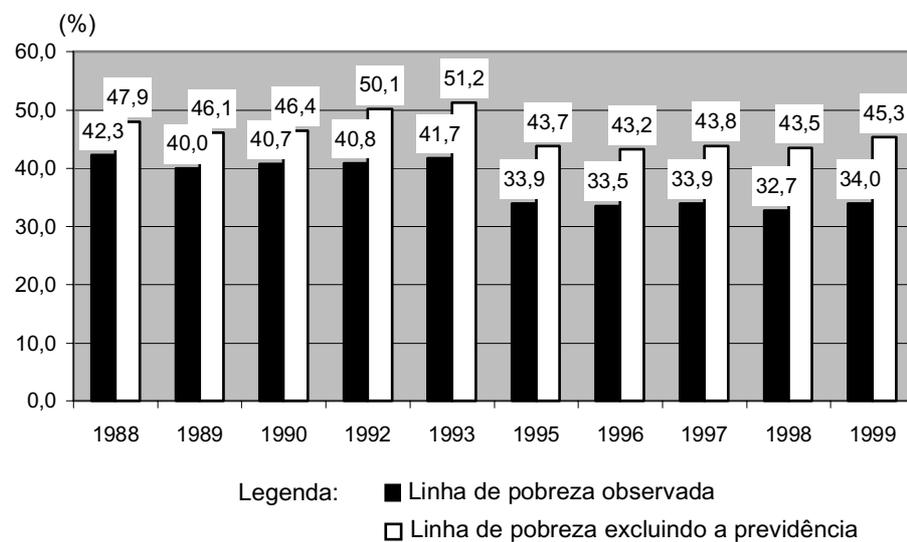
¹² Na época em que o estudo foi feito, em junho de 2001, a linha de pobreza foi definida em R\$ 98,00 mensais, conforme metodologia utilizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

¹³ Ver Brant (2001).

¹⁴ No estudo, também é isolado o impacto da estabilidade dos preços.

Gráfico 2

Previdência e pobreza no Brasil — 1988-1999



FONTE: IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: 1991/1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992/1993.

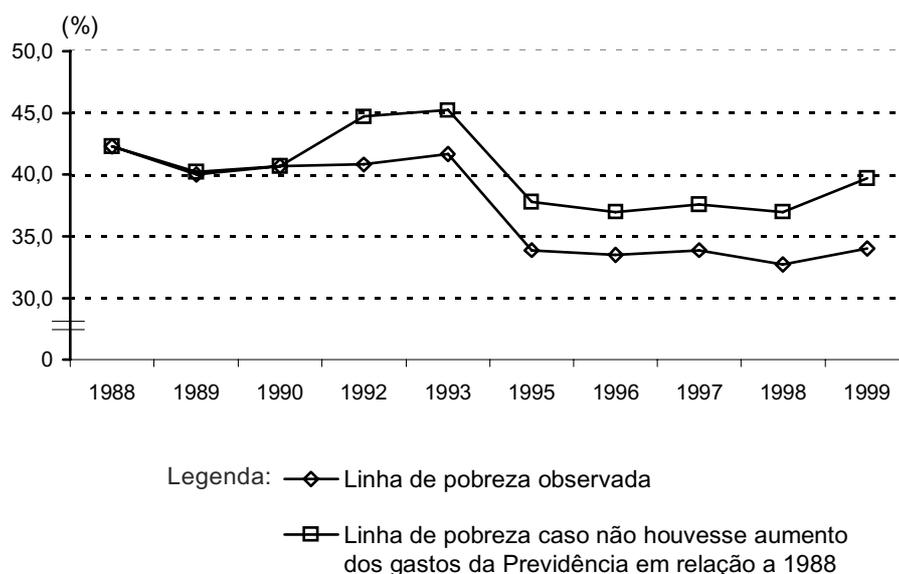
BRANT, Roberto. **Desenvolvimento social, previdência e pobreza no Brasil**. Conjuntura Social: a previdência social reavaliada, v. 12, n. 2, pt. 1, p. 7-64, abr./jun., 2001. Brasília, MPAS, 2001.

NOTA: 1. A PNAD não foi a campo nos anos de 1991 a 1994.

2. Linha de pobreza = R\$ 98,00.

Gráfico 3

Impacto do aumento dos gastos da Previdência sobre
o nível de pobreza no Brasil — 1988-1999



FONTE: BRANT, Roberto. Desenvolvimento social, previdência e pobreza no Brasil. *Conjuntura Social: a previdência social reavaliada*, v. 12, n. 2, pt. 1, p. 7-64, abr./jun., 2001. Brasília, MPAS, 2001. Disponível em <http://www.mpas.gov.br>

Outro aspecto destacado por essa pesquisa é o fato de a ampliação da cobertura junto aos trabalhadores rurais, promovida pela Constituição de 1988, ter contribuído significativamente para a redução da pobreza nessa área.

“Desde 1982, a maior proporção de famílias pobres e indigentes era encontrada entre as famílias **sem** idosos e a menor nas **de** idosos. Entre 1982 e 1992, essas proporções declinaram nos dois tipos de famílias que continham idosos e aumentaram naquelas **sem** idosos. Dessa forma, as famílias **de** idosos continuaram a ser as menos pobres, aumentando o hiato com a situação de pobreza das famílias **sem** idosos. Nos anos 1990, a pobreza e a indigência declinaram em todos os tipos de famílias, com uma redução mais intensa nas famílias **de** idosos, ampliando ainda mais o hiato existente desde 1982” (Beltrão; Camarano; Mello, 2005, p. 18) — Tabela 1.

3.2 - O impacto do Programa Bolsa-Família nos municípios brasileiros

Ainda durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se um conjunto de programas visando atingir o segmento não coberto pela proteção social. Dentre eles, destacou-se o Bolsa-Escola, programa que concedia complementação de renda para crianças e adolescentes de família de baixa renda mediante comprovação de presença na escola.

No Governo Lula, esse e outros programas foram unificados sob o título de Bolsa-Família, e este foi largamente ampliado no território brasileiro. Em dezembro de 2004, tal programa estava implementado em 5.533 municípios, atingindo, portanto, 99,50% do total existente no País. Foram 6.571.842 famílias beneficiadas, o que compreendeu uma despesa de R\$ 439,9 milhões. As condições de acesso ao Bolsa-Família e o nível do benefício concedido podem ser apreciados no Quadro 1. Além de todos os membros das famílias beneficiárias terem sua saúde e seu estado nutricional acompanhado, as crianças em idade escolar devem estar matriculadas e freqüentando o ensino fundamental, e as famílias têm por obrigação participar das ações de educação alimentar desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo.

Quadro 1

Público-alvo do Programa Bolsa-Família e seu benefício no Brasil — 2005

RENDA FAMILIAR (PER CAPITA)	BENEFÍCIO	VALORES MÁXIMO E MÍNIMO
Até R\$ 50,00	Básico: R\$ 50,00 Variável: R\$ 15,00 por filho — até o terceiro, na faixa de 0 a 15 anos	R\$ 95,00 R\$ 50,00
Mais que R\$ 50,00 e menos que R\$ 100,00	Variável: R\$ 15,00 por filho — até o terceiro, na faixa de 0 a 15 anos	R\$ 45,00 R\$ 15,00

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A teoria econômica de inspiração keynesiana advoga que o gasto governamental, assim como o privado, gera, no conjunto da economia, por seu efeito multiplicador, renda de valor maior do que o do gasto realizado. Isso acontece porque as compras que o Governo efetua resultam em novas demandas para as empresas, que, ao aumentarem sua produção, elevam os pedidos juntos a seus fornecedores, uns e outros aumentando o nível de contratação de trabalhadores. Esse processo tem continuidade na cadeia produtiva, tanto das empresas inicialmente beneficiárias da maior demanda estatal, como daquelas vinculadas ao consumo dos trabalhadores e dos demais segmentos da população que aumentaram sua renda.

No caso de transferência de renda às famílias, o impacto será tanto maior quanto também maior for a propensão marginal a consumir, isto é, quanto maior for a parcela destinada ao consumo quando a renda é aumentada em uma unidade. No caso da população-alvo do Bolsa-Família, principalmente junto às famílias definidas como extremamente pobres, a propensão marginal a consumir é das mais elevadas, quando não "igual" a 1. Assim, o aumento da renda da população mais pobre, resultante da política pública, em parte retorna aos seus cofres, sob a forma de incremento na arrecadação de tributos.

Estudo realizado para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004¹⁵ concluiu que o Programa Bolsa-Família constitui o mais importante programa de transferência de renda hoje existente no País.¹⁶ A pesquisa estimou que, em dezembro de 2003, 16 milhões e 512 mil brasileiros era o número de beneficiários do Programa, com forte concentração na Região Nordeste (69,1%), seguida da Sudeste (19,1%), da Norte (8,0%), da Centro-Oeste (2,4%) e da Sul (1,4%). No Nordeste, o percentual da população total beneficiária do Bolsa-Família é bastante elevado, variando de 13% a 45%. Este último percentual é atingido em municípios com população de até 20 mil e urbana, com índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) abaixo da média nacional e com atividade econômica predominantemente no

¹⁵ Ver Marques (2004).

¹⁶ Do ponto de vista da literatura, não cabe a comparação com outros programas, tais como o benefício de um salário mínimo concedido aos rurais, dentre outros. O benefício pago aos rurais é um direito garantido pela Constituição no campo previdenciário, constituindo-se numa renda de substituição. O Bolsa-Família é um programa de transferência de renda que visa complementar a renda familiar e estimular a manutenção da criança e do adolescente na escola. Trata-se, portanto, de programas que integram ramos diferentes da proteção social, da previdência e da assistência.

Setor Terciário, o mesmo acontecendo em municípios com população de 20 a 100 mil, localizada mais na zona rural.

É claro que o resultado observado na Região Nordeste é, antes de tudo, reflexo da situação de pobreza em que vivem os habitantes de seus municípios, mas também do fato de o Bolsa-Família nela ter se iniciado e, por isso, nela estar mais largamente implantado. Mas a importância assumida pelo Bolsa-Família nessa região não significa que, nas demais, não se encontrem grupos de municípios nos quais parcela significativa da população seja beneficiária do Programa. Exemplo disso ocorre em Itaguatins (município de até 20 mil habitantes, com IDH-M abaixo da média, predominantemente urbano e que desenvolve atividade econômica terciária), no Tocantins, onde 38% de sua população é beneficiária do Bolsa-Família.

Já na Região Sul, com raras exceções, o percentual da população beneficiária do Programa Bolsa-Família é relativamente baixo, refletindo a situação socioeconômica de sua população. Mesmo assim, cumpre o papel de sustentador de um determinado nível de renda. Em Porto Alegre, por exemplo, município de IDH-M acima da média nacional, 5% de sua população é beneficiária, o que não é desprezível.

Do ponto de vista da importância dos recursos transferidos, quanto menor for a receita disponível do município (compreendida pelas receitas próprias e pelas transferências constitucionais), maior será a importância relativa do Programa Bolsa-Família. Há casos, como em Pedra Branca (no Ceará, representando, na pesquisa, 57 municípios), por exemplo, onde os recursos do Bolsa-Família correspondem a 43% da receita disponível. Em relação aos recursos federais transferidos ao Sistema Único de Saúde, os do Bolsa-Família chegam a ser 283% maiores, como acontece no Município de Vitória de Santo Antão. Mesmo em Porto Alegre, os recursos recebidos pelos 5% da população equivalem a 2% da receita disponível, a 6% das transferências federais para o SUS, a 6% da arrecadação do ICMS e a 31% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

Esses indicadores do Bolsa-Família — em relação ao total da população e da renda disponível dos municípios brasileiros — mostram quão importantes são os programas compensatórios na promoção da distribuição da renda e da atividade econômica nos recantos mais pobres do País. Persiste, no entanto, o fato de seus benefícios não derivarem de um direito, de forma que podem ser extintos pelo simples ato de vontade do governo de plantão.

4 - Considerações finais: os desafios a serem enfrentados

Apesar dos avanços introduzidos pela Constituição de 1988, pode-se dizer que, no campo dos benefícios, ainda o trabalho constitui a principal referência para a sua concessão. A manutenção desse referencial torna-se, portanto, um problema. E isso não só porque o Brasil não apresenta historicamente um crescimento sustentado — como visto anteriormente —, não permitindo que o trabalho promova a inclusão, mas também porque a lógica perversa da acumulação brasileira resulta, mesmo nos anos de crescimento, em aprofundamento das desigualdades e, somado a isso, no crescimento da pobreza absoluta.

Dessa forma, qualquer projeto de crescimento com desenvolvimento, isto é, que promova a inclusão social e diminua o nível de desigualdade, não pode se restringir a políticas de geração de emprego e renda — embora estas sejam essenciais. É necessário que sejam implementadas políticas que, de um lado, comecem a alterar o nível de concentração da renda e do patrimônio no País e, de outro, garantam um determinado nível de renda para todos. Já chamava atenção o mestre Furtado (2002, p. 16) que, “(...) para participar da distribuição de renda, a população necessita estar habilitada por um título de propriedade ou pela inserção qualificada no sistema produtivo”. De forma contundente, para esse autor, isso seria possível por meio de uma reforma patrimonial.

No que se refere à renda, ela precisa ser entendida como um direito derivado do conceito de cidadania, portanto, garantida pela Constituição brasileira. Dessa forma, essa renda mínima, no espírito original do projeto do Senador Eduardo Suplicy,¹⁷ não comporia uma política assistencial, mas, sim, faria parte dos direitos “básicos” de qualquer cidadão brasileiro, tal como são compreendidos o acesso aos cuidados com a saúde e o ensino fundamental.

A garantia dessa renda não teria como propósito substituir o sistema de proteção social atualmente existente, mas, ao reconhecer a complexidade da realidade brasileira, o de complementar o sistema atual. Como visto, não são necessários muitos recursos para diminuir o número de famílias situadas abaixo da linha de pobreza. Entretanto, mesmo que um programa mais ambi-

¹⁷ Para maiores detalhes, ver Ramos (1994).

cioso (que se preocupe em garantir uma qualidade de vida mais elevada, e não somente em levar as famílias pobres a ultrapassarem essa linha) envolvesse uma quantidade de recursos mais significativa, essa deveria ser a prioridade em termos de política social, pois somente dessa maneira pode-se dizer que a sociedade brasileira estaria verdadeiramente comprometida com o desenvolvimento do País. Crescer sem distribuir a renda é não só reproduzir o passado de desigualdades, como aprofundá-lo. Essas foram sempre as palavras do mestre Furtado, deixando entre nós a idéia-síntese: "(...) o desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada" (Furtado, 2002, p. 21).

Para a sustentação dessa política, no entanto, seria necessário que o Estado brasileiro recuperasse sua capacidade de intervenção, o que exigiria rediscutir as conseqüências do enorme esforço que tem sido feito nos últimos anos para promover o superávit primário. Seria necessário, ainda, que o sistema tributário fosse bastante alterado, de maneira a promover as bases para uma redistribuição de renda, angariando recursos para a promoção dessa e de outras políticas consideradas essenciais pela sociedade brasileira.

Veja-se o que diz Pochmann (2004):

"No Brasil persiste a regressividade na estrutura tributária, que termina onerando muito mais os pobres do que os ricos. Assim, não somente o gasto social, mas sobretudo a arrecadação tributária constituem fundamentos potencializadores da desigualdade que já vem originária da distribuição primária da renda.

"Por fim, cabe chamar atenção para o desafio da maior importância da política social no Brasil, que é o de realmente democratizar a democracia representativa. Sem experiência democrática consolidada ao longo do tempo, o país tem concentrado não somente a renda, mas fundamentalmente o poder. É difícil negar que o processo de exclusão social no Brasil não esteja ligado umbilicalmente com a concentração de poder. Nesses termos, a pobreza no país é de natureza política, que faz do pobre alvo de mera assistência, quando muito".

Dentre os aspectos salientados por esse pesquisador, um dos mais importantes, com o qual se concorda inteiramente, é a relação que se estabelece entre pobreza e concentração de poder. É dessa compreensão que decorre o entendimento de que, no caso do Brasil, onde milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, os benefícios atualmente assistenciais que promovem redistribuição de renda devem superar o assistencialismo e constituir parte dos direitos básicos ou fundamentais de qualquer brasileiro. Essa mudança de *status*, além de garantir a continuidade dos programas,

retiraria do assistencialismo seu caráter de moeda política, o que atualmente recrudescer a força dos poderosos entre os segmentos mais carentes da população.

Tal proposição, no entanto, como já mencionado acima, implica mudanças que se relacionam à ordem econômica e política do País. Alterar o quadro estrutural brasileiro, que reproduz sem parar os determinantes da pobreza, significa enfrentar os interesses dos beneficiários do processo que historicamente cria e recria a pobreza e a desigualdade. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na apresentação do **Relatório Para o Desenvolvimento Humano 2004**, está correto ao dizer que:

“A menos que as pessoas pobres e marginalizadas — que na maioria das vezes são membros de minorias religiosas, étnicas, ou migrantes — possam influenciar ações políticas, em nível local e nacional, não é provável que obtenham acesso equitativo a emprego, escolas, hospitais, justiça, segurança e a outros serviços básicos” (PNUD, 2004, p. V).

Mas dificilmente pode-se dizer que a democracia formal é suficiente para garantir o acesso aos benefícios, às ações, aos serviços que compõem a proteção social e à educação, dentre outros aspectos a que deveriam ter direito qualquer pessoa. Isto porque, para a população mais pobre, não falta somente a base material para levar uma vida digna, mas a consciência ativa, portanto, a capacidade de fazer valer os direitos que uma democracia formal garante em suas leis. No Brasil, há inúmeros exemplos dessa realidade: desde o salário mínimo não cumprido em grotões do País até a dificuldade de acesso a informações que expliquem o caminho burocrático a ser percorrido para, ao final, garantir um benefício.

Referências

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão e. **Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros**: resultados não esperados dos avanços da seguridade rural. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. (Textos para Discussão, 1066).

BRANT, Roberto. Desenvolvimento social, previdência e pobreza no Brasil. **Conjuntura Social**: a previdência social reavaliada, v. 12, n. 2, pt. 1, p. 7-64, abr./jun., 2001. Brasília, MPAS, 2001. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/>

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: 1982; 1992; 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: 1991/1999. Rio de Janeiro: IBGE, 1992/1993.

IBGE. **Pesquisa Mensal de Emprego**: 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: www.ibge.gov.br

MARQUES, R. M. Notas sobre a reforma previdenciária brasileira no contexto do neoliberalismo e da América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Centro de Economia Política, v. 20, n. 1, p.138-148, 2000.

MARQUES, R. M. (Coord.). **A importância do Bolsa-Família nos municípios brasileiros**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: http://www.fomezero.gov.br/download/estudo1_mds_rosamarques_completo.pdf

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O Governo Lula e a contra-reforma previdenciária. In: GARCIA, Maria de Fátima; KATZ, Frederico Jayme (Org.). **Emprego e trabalho**: uma visão multidisciplinar. Maringá: PME-UEM, 2004.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação SEADE, v. 18, n. 2, p. 3-16, abr./jun. 2004.

POCHMANN, M.; AMORIM, R. (Org.). **Os ricos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004. (Atlas da Exclusão Social, v. 3).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório para o Desenvolvimento Humano 2004**: liberdade e cultura num mundo diversificado. Lisboa: Mensagem, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/> Acesso em: 15 mar 2005.

RAMOS, C. A. **O Programa de Renda Mínima**. Brasília, IPEA, 1994. (Texto para Discussão, n. 357).

UNICAMP. **Despesas públicas e programas sociais**: relatório da pesquisa "A crise internacional e as políticas sociais: uma proposta de análise comparada". Campinas: UNICAMP, 1985. (Convênio UNICAMP/NEEP-FUNDAP).

UNICAMP. **França**: relatório da pesquisa "A crise internacional e as políticas sociais: uma proposta de análise comparada". Campinas: UNICAMP, 1986. (Convênio UNICAMP/NEEP-FUNDAP).