

ANA LUIZA d'ÁVILA VIANA
PAULO EDUARDO M. ELIAS
NELSON IBÁÑEZ
ORGANIZADORES

PROTEÇÃO SOCIAL DILEMAS E DESAFIOS

EDITORA HUCITEC
FMUSP-CEDEC-CEALAG/FCM Santa Casa-LEPS/UFRJ
São Paulo, 2005

© 2005, da organização, de
 Ana Luiza d'Ávila Viana
 Paulo Eduardo M. Elias
 Nelson Ibañez.
 © 2005, desta edição, de
 Aderaldo & Rothschild Editores Ltda.
 Rua João Moura, 433
 05412-001 São Paulo, Brasil
 Tel./Fax: (55 11)3083-7419
 (55 11)30609273 (atendimento ao Leitor)
 lereler@hucitec.com.br
 www.hucitec.com.br

CIP-Brasil. Catalogação-na-Fonte
 Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

P96
 Proteção social : dilemas e desafios / Ana Luiza d'Ávila
 Viana, Paulo Eduardo M. Elias e Nelson Ibañez, organiza-
 dores. - São Paulo : Hucitec, 2005
 234 p. : - (Saúde em Debate ; v. 159)
 ISBN 85-271-0674-4

1. Política social - Brasil. 2. Assistência social - Brasil. 3.
 Direitos sociais - Brasil. 4. Política de saúde - Brasil. 5. Bem-
 estar social. I. Viana, Ana Luiza d'Ávila. II. Elias, Paulo
 Eduardo M. III. Ibañez, Nelson. 4. Serie.

05-1948. CDD 361,6
 CDU 351.84

SUMÁRIO

Apresentação.	PÁG. 9
Parte I	
Proteção Social	
Proteção Social: introduzindo o debate	15
- ANA LUIZA d'ÁVILA VIANA	
- EDUARDO LEVCOVITZ	
Parte II	
As políticas de Proteção Social e os dilemas setoriais atuais	
Estagnação econômica, desemprego e exclusão social.	61
- CLÁUDIO SALM	
Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos	89
- MARIA LÚCIA TEIXEIRA WERNECK VIANNA	
Proteção Social e programas de transferência de renda: o Bol- sa-Família	123
- ANA MARIA MEDEIROS DA FONSECA	
- CLAUDIO ROQUETE	7

ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA, DESEMPREGO E EXCLUSÃO SOCIAL*

Cláudio Salm

Ao longo do século XX, confrontaram-se duas abordagens antagônicas no pensamento sobre a questão do emprego e não seria exagero dizer que o debate, que perdura até hoje, raia o conflito ideológico.

De um lado, os liberais conservadores e sua crença no poder de auto-regulação das forças de mercado para restabelecer o ajuste entre a oferta e a demanda de trabalho. De outro, a visão keynesiana que situa o cerne do problema no plano do dinamismo da Economia como um todo.

Para esta, a variável estratégica é o volume do Investimento que depende essencialmente do nível adequado da demanda (ou gasto) global. O mercado, por si só, não é capaz de prover os estímulos necessários. Pelo contrário, na ausência de crescimento, os ajustes automáticos de mercado tendem a agravar a situação do desemprego impondo-se, portanto, a intervenção nas variáveis macroeconômicas capazes de dinamizar a demanda global, principalmente nas situações de subutilização de capacidade produtiva instalada.

A partir da Revolução Keynesiana, entre as principais funções

* Texto publicado em João Sicsú, Luiz Fernando de Paula & Renault Michel (org.). *Novo-desenvolvimentismo*. Barueri-Rio de Janeiro: Manole-Konrad Adenauer, 2005.

das finanças públicas – estabilidade de preços, equilíbrio das contas externas, provisão de “bens sociais” e programas de distribuição de renda – incluem-se também a busca do pleno-emprego, por meio da promoção do crescimento econômico. Essas políticas passaram a ser, sem dúvida, as armas mais poderosas de que dispõem as economias modernas para combater o desemprego.

Não obstante, a liberalização comercial e a abertura ao mercado financeiro internacional têm demonstrado que o uso anticitício das finanças públicas é vedado às economias mais vulneráveis, as mais endividadas e dependentes de influxos de capitais externos para financiar seus Balanços de Pagamentos, como é o caso da economia brasileira. Controlar a expansão da dívida pública, sobretudo mediante a geração de recursos para servi-la por meio de elevado superávit fiscal primário, passou a ser o objetivo prioritário da política econômica, em detrimento dos gastos sociais e dos investimentos públicos. Assegurar a confiança dos credores externos tem exigido que as políticas fiscal e monetária, independentemente do nível de emprego, adquiriram de forma persistente um cunho contracionista. Assim, a regulação da nossa demanda agregada deixa de estar submetida a decisões autônomas sobre o nível adequado de liquidez e passa a depender dos humores e da volatilidade do sistema financeiro internacional.

A percepção dessa limitação como fatalidade vem minando as correntes de pensamento desenvolvimentista e fortalecendo o campo da ortodoxia convencional, dominado pela visão neoclássica, erigida à condição de única portadora de racionalidade. Quaisquer desvios, qualquer veleidade, são denunciados como prenúncio do caos, da perda de credibilidade internacional, do colapso cambial e da volta da inflação. A utilização de elevadas taxas de juros como instrumento singular para coibir a ameaça de recrudescimento da inflação, além de conspirar contra a diminuição da dívida pública, acabou fazendo do desemprego a verdadeira âncora da estabilização dos preços.¹

¹ “No regime cambial anterior [de câmbio semifixo, até 1999 – CSJ], uma alta taxa de juros era necessária para atrair influxo de capital de modo que sustentasse uma taxa de

O resultado tem sido um estado de semi-estagnação entremeadado de curtos períodos de crescimento tipo “vão da galinha”, surtos incapazes de elevar o nível do investimento a patamares que promovam crescimento sustentado e geração significativa de empregos.

No momento em que escrevemos, maio de 2004, apresenta-se a expectativa de uma retomada do crescimento puxado pelas exportações e que, eventualmente, atenderá à necessidade política de uma “fuga para frente”. Caberia esperar que o otimismo crescente também suscitasse a formulação de propostas de combate ao desemprego estrutural, à pobreza e à desigualdade, com base na agenda desenvolvimentista. Seria a oportunidade para voltar a discutir o volume e a composição dos investimentos estatais; o que fazer para estancar ou compensar a brutal transferência de renda para os rentistas; como elevar o nosso piso salarial; como combater o abuso na contratação informal de trabalho e como reverter a regressividade dos impostos indiretos tendo em vista aliviar a carga que incide sobre os itens de consumo popular.

Embora tal agenda venha recebendo alguma atenção, infelizmente questões menores, como a suposta captura dos gastos sociais pelos “não-pobres” – típicas da agenda neoliberal – continuam ocupando espaço indevido, simplesmente porque sustentadas pelo núcleo formulador da política econômica, entusiasticamente apoiado pelas agências financeiras multilaterais.

Desenvolvimento econômico versus beneficência burocrática

Não constitui novidade alguma dizer que no enfrentamento da questão do emprego, apresentamos um comportamento esquizofrênico. Enquanto, de um lado, diagnosticamos o desemprego como fe-

câmbio rígida; num regime de câmbio flutuante uma alta taxa de juros era necessária para evitar forte desvalorização e controlar as pressões sobre taxas de inflação. Assim, uma alta taxa de juros parece ser um efeito persistente e duradouro da liberalização comercial e financeira” (Medeiros, 2002a). Quanto à política fiscal, o investimento em infra-estrutura é hoje o item de gasto mais sacrificado pela meta de manter o superávit fiscal primário em, pelo menos, 4,25% do PIB.

nômeno causado por restrições macroeconômicas que impedem a aceleração do crescimento, formulamos políticas de emprego com base em uma perspectiva microeconômica; enquanto a política macroeconômica compete ao Ministério da Fazenda e do Banco Central, cabe ao Ministério do Trabalho e do Emprego formular a Política de Emprego como se fosse possível separar uma coisa da outra.

Para os formuladores das chamadas Políticas de Emprego, a macroeconomia é um parâmetro que lhes é estranho. O nível de emprego e a massa salarial deixam de ser pensadas como variáveis que compõem os agregados econômicos e quando, raramente, algum dos envolvidos com tais políticas se aventura a comentários a respeito da política macroeconômica, normalmente o faz apenas para reiterar a velha crença na capacidade de auto-regulação do mercado: “o problema é que nem sempre é possível acelerar o crescimento econômico. Nestes casos, o combate ao desemprego requer perdas salariais”². Em outras palavras, o crescimento insuficiente “requer”, nesta visão, menos crescimento.

Não haveria nada de errado com essa postura se o País estivesse crescendo de forma sustentada, pois mesmo neste caso sempre haveria segmentos de trabalhadores que em virtude de algum tipo de carência estariam impossibilitados de aproveitar as oportunidades abertas pelo crescimento. Para estes grupos em desvantagem caberia formular medidas de proteção social e de promoção da empregabilidade. Nessas circunstâncias, a questão do emprego seria apenas uma das dimensões da política social. E, na verdade, a maioria das políticas de emprego, quando foram concebidas nos anos 1960 e 1970, visava tais circunstâncias. Foram concebidas como *compensatórias* ao crescimento e não como *substitutas*.

² Barros, Cossio & Teles (2001). “Perdas salariais”, é justamente o que vem ocorrendo desde 1997, com os resultados conhecidos. O que aconteceu em 2003, é uma boa ilustração do que se pode esperar de tal movimento. O ano começou com baixo crescimento e alto desemprego. Os salários reais sofreram forte queda, o que, de um lado, provocou a entrada em massa de mão-de-obra secundária no mercado de trabalho (especialmente mulheres) e, de outro, provocou forte contração nas vendas e no Investimento. Resultado, o crescimento no ano foi negativo e o aumento da taxa de atividade aumentou mais ainda a taxa de desemprego.

Crescimento com redistribuição

— pobreza e desigualdade na tradição desenvolvimentista

Temos pobres *porque* somos desiguais ou somos desiguais *porque* temos pobres?

Parece apenas um jogo de palavras mas não é. Cada uma das duas formulações abriga estratégias radicalmente distintas no combate à pobreza e à desigualdade. Na primeira, que equivale a dizer que o País não é pobre, mas injusto, a ênfase recai no assistencialismo, na “beneficência pelo caminho burocrático”³, ao passo que a segunda designa os que conferem prioridade ao crescimento econômico com base nos investimentos que promovam a superação do atraso estrutural.

Ainda que não seja correto classificar como keynesiano o pensamento desenvolvimentista latino-americano do pós-guerra, representado pela Cepal, cabe falar, sim, de uma forte influência, pela ênfase dada ao investimento e ao crescimento econômico. Como eram tratadas, nesta corrente, as questões do emprego, da pobreza e da desigualdade?

O problema do emprego entre nós, assim como na periferia da economia capitalista em geral, era entendido como um problema estrutural. Estrutural, porque decorrente da heterogeneidade típica das economias subdesenvolvidas.

Essas economias eram caracterizadas pelo baixo dinamismo da demanda por mão-de-obra, resultado, por sua vez, das suas formas peculiares de inserção no comércio mundial — o chamado modelo primário-exportador.

Sendo fenômeno de natureza distinta do desemprego nos países centrais, provocado este pelos ciclos da conjuntura, o desemprego predominante nas regiões subdesenvolvidas recebeu várias outras denominações, além de “desemprego estrutural”, como “desemprego disfarcado” (Joan Robinson) ou “subemprego” (Rosenstein Rodan).

³ Feliz expressão usada por M. Duayer & J. L. Medeiros, 2003.

Referiam-se todas elas ao segmento de trabalhadores com baixíssima produtividade marginal, próxima de zero (ou mesmo negativa nas explorações familiares), situação que não poderia ser superada nos limites do modelo primário-exportador.⁴

O caso paradigmático era o dos enclaves de mineração, mas mesmo nas *plantations*, nas grandes culturas de exportação, a demanda gerada por mão-de-obra, direta e indireta, seria por demais reduzida para enxugar a enorme disponibilidade de mão-de-obra que vegetava nos setores atrasados, em torno da atividades exportadoras, seja na agricultura de subsistência, seja nos serviços urbanos.

Quem melhor formalizou a situação do emprego neste tipo de economia foi Sir Arthur Lewis, o economista inglês que cunhou a expressão “oferta ilimitada de mão-de-obra” para designar aquela mão-de-obra excedente.⁵

No modelo de Lewis, a “oferta ilimitada de mão-de-obra” exercia papel semelhante ao do “Exército Industrial de Reserva” no modelo marxista de acumulação, que era o de manter deprimidos os salários de base na atividade exportadora. A renda média da economia camponesa (acrescida de alguns custos como o de transporte, mais um pequeno diferencial), determinava o salário da mão-de-obra do setor exportador sendo, portanto, elemento fundamental para entender, também, o perfil da má distribuição de renda nessas economias.

Para os pioneiros da Cepal tratava-se, coerente com o diagnóstico, de mudar a estrutura da economia, de modo que superasse essa dualidade e dinamizasse a demanda por mão-de-obra.

O baixo crescimento, além de inibir as oportunidades de emprego e de corroer as relações regulares (formais) de trabalho, aumenta a heterogeneidade estrutural entre e intra-setores. A heterogeneidade estrutural, a constante recriação de atividades de baixa

⁴ A visão neoliberal designa como “desemprego estrutural” o desemprego provocado pela rigidez salarial que, na ausência de crescimento econômico, impede que a demanda por mão-de-obra “impe” o mercado. É como se o debate entre Pigou e Keynes jamais tivesse ocorrido.

⁵ Lewis, 1954.

produtividade, sempre foi percebida pelo pensamento desenvolvimentista como a causa principal tanto da pobreza como da desigualdade. A principal força por trás do aumento da produtividade é o crescimento associado ao acicate da escassez de mão-de-obra.

“Crescimento com redistribuição” consiste, portanto, em canalizar os recursos propiciados pelo crescimento para investimentos que venham a elevar a produtividade tanto dos segmentos atrasados como das atividades que atendam às necessidades básicas e, dessa forma, promover a inclusão social seja pelo lado da geração de empregos de melhor qualidade, seja pela ampliação do acesso dos mais pobres a bens e serviços essenciais pela queda em seus preços relativos.⁶

O processo de industrialização por substituição de importações, embora desencadeado mais como resposta ao estrangulamento externo, parecia ser capaz de dar conta também da heterogeneidade das economias subdesenvolvidas, por meio de efeitos de encadeamento para frente e para trás que ampliassem muito o mercado de trabalho.

Simultaneamente, cabia atuar também do lado da oferta de mão-de-obra, abrindo alternativas que aumentassem seu poder de barganha. Inserem-se aqui tanto a reforma agrária como a agenda trabalhista da social-democracia, especialmente no que se refere à implementação do salário mínimo e à promoção das organizações sindicais.

A industrialização com base na substituição de importações, mesmo nos países que a levaram mais adiante, como o Brasil, certamente não atendeu a todas as expectativas e deu origem, até, a novas dualidades. O processo não foi capaz de modernizar a agricultura atrasada no mesmo ritmo, exacerbando as diferenças de produtividade e de renda entre campo e cidade, o que estimulou os enormes fluxos migratórios de mão-de-obra para as periferias urbanas ao longo das décadas de 1950 e 1960, fazendo surgir o conceito de “marginalidade”.

⁶ Ver C. A. Medeiros, 2003 e 2002b.

Tinha-se consciência do esforço requerido para capacitar a mão-de-obra, embora o problema não chegasse a ser visto como obstáculo intransponível, talvez porque a expansão da estrutura de qualificações da nova base técnica, mesmo a requerida pela indústria pesada, não fosse, então, muito exigente em escolaridade.

Apesar das limitações conhecidas, é possível traçar um quadro favorável a esse período de intenso crescimento. Basta dizer que as pesquisas de mobilidade social indicam que a imensa maioria havia experimentado sensível melhoria de padrão de vida em relação ao dos seus pais, o que já não ocorre mais a partir do início dos anos 1980, quando se interrompe o longo período de elevado crescimento econômico acompanhado de profundas mudanças estruturais. Retornaremos o tema na seção seguinte.

Não se trata aqui de fazer um balanço exaustivo do nosso processo de industrialização, mas de confrontar o entendimento que tínhamos antes sobre a questão do emprego com o que nos propõe hoje o *mainstream*.

A tradição do pensamento desenvolvimentista sempre deu prioridade ao exame das condições da *demandade mão-de-obra*, o que significa atentar prioritariamente para a estrutura e o dinamismo da economia.

Hoje, diante de uma situação tão ou mais grave quanto as opor-tunidades ocupacionais, a ênfase do diagnóstico dominante mudou radicalmente: o desemprego seria consequência, principalmente, da rigidez, quer dizer, da regulamentação excessiva do mercado de trabalho, e do desajuste nas qualificações.

Portanto, nesta visão, para enfrentar o problema do emprego seria necessário (e suficiente) investir em educação e flexibilizar os contratos de trabalho, isto é, reformar a legislação trabalhista para, entre outras, baixar o custo das contratações por maior facilidade para demitir, e tornar os salários mais flexíveis.

Mais de vinte anos de crescimento econômico medíocre, queda no nível dos investimentos, crescente fragmentação da estrutura produtiva, baixa competitividade nas exportações, defasagem tecnológica, deficiências crescentes na infra-estrutura, nada disso ocupa

lugar de destaque nos diagnósticos hoje dominantes sobre o problema do emprego. A ênfase recai agora quase que exclusivamente sobre as condições da *oferta de mão-de-obra*.

A desqualificação do crescimento econômico

Pairam hoje dúvidas ou restrições, de naturezas distintas, sobre a importância atribuída ao crescimento econômico no enfrentamento das questões sociais. De um lado, temos os que expressam pessimismo quanto à elasticidade emprego-produto nas condições atuais de acelerada difusão de novas tecnologias, até mesmo organizacionais. De outro, os que buscam desqualificar nossos anos de crescimento acelerado por conta de alguma tendência concentradora que lhe seria imanente, uma perversidade à qual estaríamos atrelados.

Muitos dos que temem o “crescimento sem emprego” daqui para frente, baseiam a hipótese pessimista no que ocorreu entre 1993 e 1997, que pode ser considerado período atípico por causa da sobrevalorização cambial que potencializou os efeitos disruptivos da liberalização comercial sobre o emprego: crescimento explosivo das importações, reorganização defensiva das empresas (“enxugamentos”) seguido de renovação acelerada de equipamentos, estimulada pelos baixos preços de importação. Em consequência da turbulência provocada por tais fatores, os cálculos da elasticidade emprego-produto para esse período (1993-1997) mostram valores muito reduzidos para o emprego assalariado, o que já não ocorre depois da adoção do regime de flutuação cambial.⁷ Sabóia (2001) estima que taxas de crescimento superiores a 3,5% a.a. já seriam hoje suficientes para impedir o aumento do desemprego. Não só o nível, mas a qualidade do emprego (grau de formalização) também parece voltar a acompanhar as taxas de crescimento do PIB, como pudemos observar ao longo de 2000/2001 e como parece estar ocorrendo em 2004.

A outra vertente é mais preocupante por expressar o ponto de vista dos que ocupam hoje posições estratégicas na formulação da

⁷ Estimativas de Elasticidade Emprego-produto, segundo A. C. Costa (2004): 0,28 (1993/1995); 0,25 (1996/1997); 4,62 (1998/1999); 1,63 (2000/2002).

política econômica. Apontam para o reduzido efeito que as três décadas do pós-guerra teriam tido na redução de nossas desigualdades e concluem pela pouca relevância do crescimento econômico para enfrentar os problemas sociais. Mais efetivo que o crescimento, alegam, é direcionar o gasto público em benefício dos mais pobres. Como já esboçamos acima, tal proposição não se sustenta empiricamente, além de ser vazia em conteúdo analítico.

Tivemos, sim, exclusão social nas décadas do pós-guerra, mas não por causa do vigor do crescimento. O importante é perguntar que fatores atuaram em sentido contrário, de limitar os efeitos do crescimento sobre a pobreza e, principalmente, sobre a distribuição de renda. Destacamos dois daqueles fatores: a pressão da oferta de mão-de-obra e a queda no salário mínimo.⁸

A pressão sobre a oferta de mão-de-obra resultava de várias causas. Em primeiro lugar, do crescimento da população em idade ativa – PIA, reflexo da explosão demográfica particularmente forte nos anos 1950. Em segundo lugar, das profundas transformações sociais no campo. O capitalismo avançava sobre formas não mercantis de relações de trabalho, estendendo o assalariamento e ampliando, assim, a oferta de mão-de-obra. Em paralelo, ou melhor, em decorrência, assistimos, principalmente na década de 1960, a um intenso processo de expulsão de mão-de-obra das fazendas.⁹

O trabalhador volante “morador de rua”, agora desligado dos seus parcos meios de subsistência, passava a incorrer em gastos monetários para morar e comer que antes não tinha. Apesar do aumento real das diárias pagas em dinheiro ao longo dos anos 1970, o bem-estar destes novos proletários “rurbanos” dificilmente melhorou, se comparado com o que lhes era oferecido pelas relações anacrônicas de trabalho nas propriedades rurais.¹⁰

Outro fator, impossível de não ser considerado, foi a queda do salário mínimo, que perdeu quase a metade de seu valor depois de 1964. Parte dos trabalhadores, os mais qualificados, logrou desco-

⁸ Ver Medeiros, 2002a, Baltar, 2003 e Salm, 1987.

⁹ Em grande medida como reação ao Estatuto do Trabalhador Rural.

¹⁰ Ver Coutinho, 1987.

lar seus salários do valor do mínimo, o que moldou a forma peculiar de nossa pirâmide de distribuição de renda que, como se sabe, descreve melhor as disparidades salariais do que do conjunto das fontes de renda. Essa queda nunca foi recuperada e o nosso salário mínimo é dos mais baixos do mundo – tanto em relação a poder de compra quanto em relação à renda média –, mesmo quando comparado apenas com os praticados por países de renda *per capita* semelhante à nossa.

É por esse movimento que podemos entender melhor a diferença entre a nossa distribuição de renda e a dos E.U.A., por exemplo, e não pelo peso dos mais pobres, que não é tão diferente nos dois casos. Comparando as duas pirâmides de renda, Baltar (2003)¹¹ assinala o encolhimento ocorrido entre 1960 e 1980 na participação na renda dos nossos 3º e 4º quintis, onde se concentram os trabalhadores que têm o salário mínimo como referência. As implicações deste perfil para a constituição de um mercado de consumo de massas e para as limitadas oportunidades de trabalho abertas aos mais pobres, são fáceis de inferir. Enquanto nos E.U.A., em 1990, apenas 3,5% da PEA trabalhava em serviços domésticos, de reparação, pessoais e domiciliares, no Brasil, em 1999, 20% da PEA dependia desse tipo de trabalho, parcela bem superior à absorvida pela indústria ou pelo comércio.¹²

Finalmente, cabe também mencionar que o assalariamento rural, a urbanização acelerada e o rebaixamento do salário mínimo, impulsionaram a entrada de mulheres no mercado de trabalho a um ritmo alucinante: de 1970 a 1990 a PEA feminina urbana cresceu a taxas de 6 a 7% a.a.¹³

Diante dessa conjunção de fatores, não fosse o crescimento pro-

¹¹ Pág. 49, tabela 1.

¹² Não será por outro motivo que “Serviços Prestados à Família” aparece como a atividade mais promissora para a geração de empregos, segundo o modelo desenvolvido pelo BNDES. Ver a respeito Najberg & Pereira, 2004. Para uma análise das implicações dos baixos salários na configuração de nossa estrutura ocupacional, ver Baltar (2003), especialmente pp. 126 e 226-7.

¹³ Este fenômeno ainda não foi devidamente avaliado à luz do enorme custo social que representa a desassistência aos filhos nas camadas mais pobres.

porcionado pelos investimentos que introduziram os estágios mais avançados da indústria da época, o desemprego e a informalidade já teriam eclodido bem antes da crise da dívida. Quando examinamos os números brasileiros do período, impressiona o dinamismo da geração de empregos pelos novos setores.

O conhecido fenômeno de "inchaço" das cidades foi muito mais marcante na maioria das outras experiências latino-americanas. Aqui tivemos incorporação efetiva de crescentes contingentes à produção (e ao consumo) de bens e serviços funcionais. O trabalho regular, "com carteira assinada", chegou a cobrir mais de dois terços dos trabalhadores de metrópoles como São Paulo. O subemprego (os que trabalham nas ocupações de menor produtividade), sofreu queda marcante ao longo daqueles anos de crescimento. A mera transferência de contingentes expressivos de mão-de-obra ocupada na agricultura para empregos na indústria, na construção civil e nos serviços funcionais teve impacto significativo no grau de pobreza.¹⁴

Em suma, é simplesmente desprovido de sentido tomar os valores de um índice de desigualdade nas duas pontas de um período de várias décadas e associar a variação ou, no caso, a falta de variação, a um fenômeno tão complexo como o desenvolvimento econômico, reduzido a uma taxa média de crescimento que encobre, além de inflexões na própria taxa, grandes mudanças estruturais. Qualquer índice de desigualdade é resultante de muitos fatores que moldam a distribuição de renda, muitas vezes em direções contrárias. Por ironia, o pensamento conservador tornou-se herdeiro da tese da inexorabilidade do crescimento excludente que serve hoje como justificativa para a preeminência do assistencialismo.

Nada a alegar contra os gastos em transferências de renda, ao contrário. Nosso grau de pobreza requer mesmo a construção de uma rede de proteção social. Duro de aceitar é quando se atribuem aos gastos assistenciais, dado seu volume, poderes nunca imaginados:

¹⁴ "Entre 1960 y 1980 el grado de heterogeneidad se redujo sustancialmente, de algo como 50% a la mitad de esa cifra. Disminuyó también el nivel absoluto del subempleo, hecho que marca una reversión de la tendencia anterior de ese indicador" (O. Rodríguez, s.d./2). Segundo Rodríguez, o subemprego volta a aumentar na década de 1990.

[...], a melhoria das condições de geração de renda dos grupos mais pobres terá impacto positivo sobre o mercado interno e sobre a demanda por setores intensivos em mão-de-obra. Essa alteração da composição da demanda setorial terá impacto sobre a estrutura produtiva, em particular incentivando o aumento da oferta relativa dos setores produtores de bens e serviços básicos, em geral intensivos em mão-de-obra menos qualificada. Dessa forma, o ajuste da estrutura da oferta à alteração na composição da demanda desses setores terá implicações benéficas sobre a remuneração dos trabalhadores de menor renda.¹⁵

Crescimento com redistribuição, uma das teses mais caras ao pensamento desenvolvimentista, transfigura-se em redistribuição sem crescimento a partir da "beneficência pelo caminho burocrático".

Como assinala Lavinas (2002), "[...] o escopo dos programas assistenciais é restrito, sua cobertura, pequena e sua eficácia irrisória, o impacto redistributivo do gasto social tendo sido historicamente próximo de zero [...]. A pobreza transborda, e de muito, o quadro institucional erigido para dirimi-la e combatê-la."

De fato, é preciso muita fé para acreditar que uma melhor focalização dos gastos assistenciais terá poder de afetar a composição da demanda a ponto de alterar a estrutura da oferta. A proposta faria jus ao Prêmio Barão de Münchhausen, aquele que, sem desmontar do seu cavalo, saiu do atoleiro puxando-se pelas próprias tranças.

Estagnação econômica e exclusão social

Por tudo o que foi dito, o crescimento econômico emerge como condição necessária para enfrentar o desemprego e a pobreza, observação tão óbvia quanto inútil, dadas as limitações de ordem fiscal e monetária que emperram nosso crescimento. Se, a despeito delas, for possível retomar algum crescimento, ainda que moderado – baseado, digamos, na continuidade do bom desempenho das

¹⁵ Ministério da Fazenda, 2003, p. 17.

exportações e de alguma recuperação dos salários – ótimo, mas devemos também ter consciência das implicações de seguir convivendo com a situação de *stop and go* que tem sido a marca de nossa economia desde o início da década de 1980.

A implicação maior é a dificuldade crescente para reverter o quadro de exclusão social que se vem agravando não só por conta do marasmo de nossa economia, mas também em razão das mudanças impostas pela pós-modernidade.

Exclusão social é um conceito complexo. Como a pobreza, “é ao mesmo tempo, um fato e um sentimento” (Salama & Destreanu, 2003). Não temos a presunção de fazer contribuições conceituais ao tema, mas apenas lembrar alguns pontos pertinentes a este texto.¹⁶

Da perspectiva do emprego, antigas dualidades como *formal versus informal* hoje já não dão conta do problema, em decorrência tanto do desmonte das instituições da “sociedade salarial”¹⁷ – contratos precários de trabalho, desfiliação sindical, terceirização, desindustrialização do emprego, crescimento dos serviços pessoais – como, no nosso caso, dos baixos salários. Nessas condições, a pobreza e a exclusão abarcam ainda parcela não desprezível da classe trabalhadora, submetida a “um certo tipo de vínculo, de uma inserção precária, débil, instável... Neste momento, exclusão passa a exprimir não o estar fora, mas o não estar legítima e plenamente integrado”.¹⁸ Queremos chamar atenção também para outra dimensão da exclusão social, ainda da ótica do emprego. Sabemos que o desemprego tem incidido de modo mais intenso nos jovens, mas o que as várias formas de medir desemprego entre os jovens não mostram, é a situação dramática de muitos que são classificados como inativos.¹⁹

¹⁶ Para um tratamento competente, ver Lena Lavinas, 2002.

¹⁷ Ver a respeito Robert Castel, 1998.

¹⁸ Lena Lavinas, op. cit., pp. 43 a 45.

¹⁹ Parece evidente que a situação de inatividade escamoteia boa parte do desemprego. Acompanhar as taxas de participação é tão ou mais importante que acompanhar as taxas de desemprego, especialmente no caso das mulheres que entram e saem da PEÁ conforme a conjuntura, inflando a taxa de desemprego aberto nos períodos de aquecimento e diminuindo-a na baixa, comportamento esperado de um “Exército Industrial de Reserva”. Ver a respeito a seção “Análise” (p. 27 e ss.) em Ipea/MTE, 2003.

Nos anos 1990 assistimos a brutal aumento do número de adolcentes homens que não estudam nem trabalham. Na faixa de quinze a dezessete anos, estes jovens – “supranumerários ou inúteis para o mundo”²⁰ – já eram cerca de 40%,²¹ o que, em se tratando de exclusão social, dispensa comentários.

Da perspectiva do consumo, as mudanças ocorridas em sua estrutura fizeram exacerbar o sentimento de exclusão. Apesar das desigualdades, no final dos anos 1970 podia-se vislumbrar que nos aproximariamos em alguns anos do padrão que “se difundiu pelo mundo depois da segunda guerra – casa própria, automóvel e eletrodomésticos” (Baltar, 2003, p. 40). A contemporaneidade no consumo era mais imaginável do que é hoje ao trabalhador regular da indústria. O Fusca não era um sonho impossível.

A inclusão pelo consumo agora é bem mais difícil. Muito antes que pudessemos cumprir com a agenda da social-democracia e universalizar o acesso a itens de consumo que nos países ricos apresentam hoje reduzida elasticidade-renda da demanda – comida, vestuário e habitação –, incorporamos novos itens, de elevada elasticidade-renda da demanda naqueles países – educação, saúde e ócio ou lazer (Fogel, 2000).²²

Comida, vestuário e habitação passaram a envolver outros bens e serviços (e valores simbólicos) que compõem mais ócio e lazer do que propriamente as necessidades básicas neles implícitas. “Comida”, significa também *danoninho*, significa ser servido de uma *pizza* ou comer no *fast food*. A “habitação” deve estar conectada à internet, à TV a cabo. No mínimo, deve ter antena parabólica. O tênis do “vestuário” não é mais um tênis qualquer, uma “conga”, mas um de marca que custa quase um salário mínimo, equivalente ao que se paga hoje de aluguel por um barraco na favela. Fazendo os cálculos convencionais, quem gasta tanto em aluguel deveria ga-

²⁰ R. Castel, 1998.

²¹ Rios-Neto & Golgher, 2003, p. 47, gráfico 10.

²² Segundo Fogel, as demandas mais urgentes agora são aposentadoria e assistência médica. No nosso caso teríamos de adicionar também a educação pois parcela expressiva dos trabalhadores considera hoje a Escola Pública como um “bem inferior”.

nhar pelo menos uns R\$800,00, ou seja, já faria parte dos 20% “mais ricos” da população. Não queremos fazer sociologia de botequim, mas não deveria espantar o fato de existirem adolescentes, “nativos”, capazes de lançar mão de uma arma para conseguir o seu tênis de marca.

As chamadas Políticas “Ativas” de Emprego

Na visão oficial, que não se alterou no atual governo, quais políticas devem fazer parte das chamadas Políticas de Emprego? No plano das instituições, as que afetam as normas que regulam a contratação, o uso e a remuneração da mão-de-obra (legislação trabalhista). No plano das intervenções que envolvem gastos, temos as políticas “passivas”, de proteção social aos desempregados (Seguro-desemprego) e as políticas “ativas”. As políticas “ativas” visam, ou o melhor funcionamento do mercado de trabalho – é o caso das agências públicas de colocação (Sine) –, ou dotar o trabalhador (assalariado, autônomo ou microempresário) de ativos que melhor o capacitem para o trabalho, como formação profissional e acesso ao crédito.

Normalmente o ativo privilegiado pelas políticas de emprego é o capital humano, embora o acesso ao crédito para capital produtivo também apresente “falhas de mercado” que, do ponto de vista liberal, justificam as intervenções públicas na educação. Trata-se, principalmente, do problema das garantias exigidas ao pequeno tomador.²³ Não parece, porém, ter sido esta a motivação maior que deu origem aos programas oficiais de crédito para a geração de emprego e renda.

Ocorre que possuímos uma especificidade institucional, que é a existência do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, criado para cobrir os gastos com o Seguro-desemprego e o Abono Salarial (rescrito, portanto, aos trabalhadores do setor formal) mas que, pelo volume de seus recursos, tornou-se também importante fonte para outros financiamentos de “amparo ao trabalhador” em geral.²⁴ Em

consequência, as linhas de crédito alavancadas com os recursos do FAT passaram a ser consideradas como parte das Políticas de Emprego.

O FAT é um fundo patrimonial que tem como principais receitas, além das contribuições do PIS-Pasep, o rendimento de suas aplicações financeiras. Destas, a maior parcela provém dos 40% das contribuições do PIS-Pasep que o FAT repassa automaticamente, por lei, ao BNDES.²⁵

O que permanece com o FAT deve cobrir os gastos com o Seguro-desemprego, Abono Salarial, apoio às agências de colocação (Sine) e programas de qualificação profissional, entre outros. O restante é aplicado em depósitos especiais, remunerados, em instituições financeiras oficiais federais (BNDES, BB, CEF, BNB) destinados a financiar sobretudo as micro e pequenas empresas urbanas, a agricultura familiar e os programas de microcrédito.

Estes financiamentos (também os feitos a fundo perdido) subdi-videm-se numa miríade de Programas²⁶ submetidos a um emaranhado de normas destinadas a orientar as aplicações para os segmentos mais vulneráveis e para as atividades supostamente mais absorvedoras de mão-de-obra.

Em suma, tudo o que cai sob a égide do Codefat, o Conselho que administra o FAT, vinculado ao Ministério do Trabalho e do Emprego, é considerado Política de Emprego.

Foge ao objetivo deste capítulo acrescentar mais uma avaliação às várias tentativas heróicas que já foram feitas, mas cabe registrar algumas observações quanto à *eficácia* dos programas para a gera-

²³ Por conta desta vinculação, o Banco tem sido compelido a justificar as aplicações feitas com base nestes recursos no tocante à criação de empregos. Entretanto, por mais importantes que sejam os financiamentos do BNDES para a geração de empregos – e são, sem dúvida – não nos parece adequado considerá-los como instrumento das políticas de emprego, ou seja, como matéria pertencente à órbita da administração do FAT ou do Ministério do Trabalho.

²⁶ Proger, urbano e rural, Pronaf, Proemprego, Protrabalho, Programas de Microcrédito (BNDES, CEF, Banco do Nordeste), FAT – Habitação, FAT – Empreendedor Popular, entre muitos outros. Ver Ipea. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, n° 4, fev. 2002, pp. 88 e ss.

²³ Ver a respeito M. Néri, Ipea/MTE, AFTT00113.pdf

²⁴ Para estudo detalhado do FAT e das políticas de emprego, ver Beatriz Azeredo, 1998.

ção de emprego e renda. A observação mais geral que extrairmos dos estudos consultados é a de que os resultados, de modo geral, são pífios²⁷ diante da magnitude da questão do emprego, o que não significa dizer que os programas sejam *ineficientes*.

O quadro atual de degradação do mercado de trabalho representa um desafio que extrapola muito o escopo dessas políticas. Elas partem da premissa de que as oportunidades sempre existem, mas que não são aproveitadas por carências no nível dos fatores de produção, marcadamente a falta de qualificação da mão-de-obra e de acesso ao crédito. Voltadas exclusivamente para os problemas do lado da “oferta”, ignoram o lado da “demanda”. Esta é, a nosso ver, sua principal deficiência e não, como alguns assinalam,²⁸ os problemas de abrangência, de focalização ou operacionais.

Não há indicações de que o treinamento oferecido pelo Planfor (agora Plano Nacional de Qualificação – PNQ) tenha resultado em maiores salários ou aumentado as oportunidades de emprego para a grande maioria dos egressos de seus cursos: “um desempregado que teve acesso a cursos de qualificação tem a mesma dificuldade para retornar ao mercado de trabalho do que um que não participou”.²⁹ As avaliações mostram também que, apesar de avanços significativos quanto à cobertura, ainda é pequena a participação do Sine no preenchimento das vagas oferecidas, o que indica que as empresas não enfrentam maiores dificuldades no recrutamento de mão-de-obra.

Isso não significa que a falta de demanda por mão-de-obra seja o único problema desses programas. O estágio atual do desenvolvimento tecnológico elevou, de fato, os requerimentos de qualificação. Mas programas curtos de capacitação, como eram os cursos oferecidos pelo Planfor, não alteram substancialmente as desvanta-

gens das pessoas que não dispõem de um mínimo de escolaridade, que se situa hoje no Nível Médio para a maioria dos empregos de alguma qualidade.

Quanto aos serviços públicos de colocação, desde que o Sine existe as estatísticas mostram que os desempregados inscritos no sistema superaram muito as vagas oferecidas mas que, nem de longe, são capazes de preenchê-las, o que é visto como indicação do desajuste entre as qualificações requeridas e as ofertadas, embora não existam evidências seguras a respeito. Cabe formular a hipótese de que as empresas que utilizam o Sine, por não terem de pagar pelo serviço, oferecem vagas em número superior ao de que na realidade dispõem, apenas para melhor selecionar os candidatos encaminhados.

Os depósitos especiais do FAT representaram, sem dúvida, importante contribuição para a extensão do crédito bancário aos pequenos negócios (incluídos os informais). O fato sobressai ainda mais quando lembramos que este é um país de baixíssima relação crédito/PIB e no qual os bancos costumam torcer o nariz para os microempresários.

O número de operações de crédito feitas com base naqueles depósitos, atingiu a casa do milhão em 2002 e o valor aplicado, a respeitável cifra de 5,5 bilhões de reais.³⁰ Mas o que este desempenho representou para a geração de empregos não é fácil saber pois não dispomos de estimativas confiáveis.³¹

De qualquer forma, e reiterando a importância desses programas para a democratização do acesso ao crédito, trata-se na verdade de *business as usual*, a despeito das intenções expressas nas normas do Codefat. Para os pequenos negócios, como para os demais, o mercado é o elemento decisivo e todos padecem das mesmas vicissitudes da conjuntura e do custo do dinheiro.

Provavelmente é por isso que o Programa Nacional de Fortaleci-

²⁷ Ver nas Referências Bibliográficas a seção sobre Políticas de Emprego. O presidente do Codefat, Lourival Dantas, declarou a *O Globo* (17/3/2004, p. 24) que os programas do FAT “estão pulverizados e não atendem ao principal objetivo do Fundo: gerar emprego e renda”.

²⁸ Azeredo, 1999; Barros, Cossio & Teles, 2001.

²⁹ Hélio Zilberstajn, citado por C. P. N. Cavalcanti, 2004.

³⁰ ATT000182.pdf

³¹ Há estudos (ver ATT00185.pdf) que estimam em 1,91 empregos novos, em média, por cada operação do Proger-urbano, o que daria quase dois milhões de empregos criados em 2002, só por conta deste programa.

mento da Agricultura Familiar, Pronaf, se destaca pela efetividade. Além de oferecer crédito subsidiado, o Pronaf atende em enorme medida o produtor mais integrado às cadeias da agroindústria (fumo, milho, soja, etc.), que tem, assim, mercado assegurado. As taxas de juros, equalizadas pelo Tesouro, são de no máximo 4% a.a. e o Programa conta também com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário para obras de infra-estrutura.³²

Quanto ao microcrédito, antes de apontar para sua baixa cobertura, talvez fosse mais apropriado falar em baixa adesão. Em parte, mas só em parte, a baixa adesão aos programas de microcrédito explica por que bancos e pequenos mutuírios são entes que naturalmente se estranham.³³

Por que o crédito ao consumidor entre nós é tão amplo – atende a dezenas de milhões – e os programas de microcrédito são tão limitados na cobertura da clientela potencial? O que os torna diferentes? O que faz um bem ser de consumo ou de investimento, na imensa maioria dos casos, é o uso que se faz dele e não o bem em si. Logo, a diferença não pode estar no problema das garantias que o tomador deve oferecer. A diferença pode estar na incerteza quanto à adimplência que é muito maior no caso do crédito produtivo. Na ausência de subsídio – que não é visto como algo inerente e nem mesmo desejável nestes programas – não é lógico admitir que alguém vá endividar-se se não tiver confiança razoável na possibilidade de realização do negócio. Ainda mais às taxas de juros praticadas, que dificilmente são inferiores a 3 ou 3,5% ao mês.³⁴

Reiteramos que tais políticas “ativas” de emprego só podem cum-

³² Ver ATT00182. O financiamento aos produtores deveria ser também, ou primordialmente, preocupação das grandes empresas processadoras que demandam esses insumos. Ver TD 664, Ipea.

³³ Existem formas de resolver esta animosidade, como o demonstram as experiências do BNB (CrediAmigo) e do BNDES (Programa de Crédito Produtivo Popular). Ver Valente, ATT00125.pdf, e Paiva & Galiza, ATT00119.pdf.

³⁴ Além disso, esses programas têm de se mostrar competitivos com as formas alternativas de crédito de que dispõem os que trabalham na informalidade, que é a população-alvo preferencial dos programas de microcrédito. É o caso, para o financiamento do capital de giro, do cheque pré-datado, forma autenticamente nacional de “Devo, Não Nego”.

prir plenamente com as funções para as quais foram concebidas quando existe demanda pelas atividades que promovem. Como já disse alguém, não se pode empurrar um barbante, apenas puxá-lo.

Não obstante nossa ênfase na dinamização da demanda global mediante crescimento econômico, isto não significa que ações diretas sobre a oferta e a demanda de mão-de-obra sejam sempre irrelevantes.

Devem ser consideradas como políticas “ativas” de emprego todas as que ampliam os mercados ou elevam a produtividade (diminuem os custos). Alguém diria, com razão, que a este nível de abstração estamos simplesmente falando de políticas de desenvolvimento ou da importância das externalidades promovidas pelos investimentos, seja em infra-estrutura ou em tecnologia (inovações). Cabe especificar um pouco mais.

No que tange aos micronegócios não se pode perder de vista que o maior custo do nanoempresário é ele mesmo,³⁵ ou seja, o custo de sua subsistência, de seu deslocamento, da aquisição de sua documentação, etc. Programas de urbanização de favelas possuem forte impacto na diminuição dos custos de se morar numa favela, como acesso aos serviços públicos, e podem, portanto, ser muito efetivos na viabilização dos microempreendimentos.

Quanto à capacitação, ênfase especial deve dar-se à difusão tecnológica, como a democratização da alfabetização digital. Apesar de intenções declaradas e existência de recursos alocados, ainda é gigantesco o atraso de nossas escolas públicas nesta área. No mesmo sentido, devemos ampliar a participação de instituições de pesquisa, como a Embrapa, como agentes qualificadores da mão-de-obra rural. Vincular assentamentos da Reforma Agrária às cadeias do agronegócio ou à infra-estrutura que o apóia é, sem dúvida, uma orientação correta da perspectiva do aumento da produtividade.³⁶ Compras governamentais, reservas de mercado para determi-

³⁵ “[...] ao contrário de uma firma tradicional em uma economia familiar, a força de trabalho não representa um custo variável, mas sim fixo” – Carlos A. Santos, 2002.

³⁶ Sobre o papel da Embrapa, ver Moreira Alves, s.d. Sobre o aproveitamento da infra-estrutura do agronegócio para os assentamentos da Reforma Agrária, Tavares, 2003.

nados segmentos (como deficientes físicos), também devem fazer parte do elenco de medidas que devem compor as políticas "ativas" de emprego.

Por último, em economias como a nossa, que se caracteriza por enorme excedente de mão-de-obra que deprime os salários e imbe os aumentos de produtividade, importância equivalente deve ser atribuída às políticas capazes de diminuir a oferta de trabalho.

Como ocorre tantas vezes nos debates econômicos, também a relação entre produtividade e salário é polêmica quanto ao sentido da determinação. A pobreza e os baixos salários decorrem da baixa produtividade do trabalho ou, ao contrário, como preferimos admitir, as atividades de baixa produtividade só conseguem sobreviver porque existem pessoas pobres dispostas a trabalhar por baixos salários?

Talvez não seja digressão inútil lembrar o que dizia o grande clássico do liberalismo, Alfred Marshall, a respeito das atividades que ele designava como "sujas... da espécie que pode ser feita por aqueles cujas habilidades profissionais são de classe muito inferior".³⁷

Daí surge o resultado paradoxal de que a sujeira de algumas ocupações é a causa dos baixos salários ganhos nas mesmas. Por que os empregadores julgam que a sujeira faz acrescentar muito os salários que teriam de pagar para que o trabalho fosse feito por homens especializados, de alto calibre, operando instrumentos aperfeiçoados, e destarte se apegam amíúde aos velhos métodos, que exigem apenas trabalhadores não qualificados... e que podem ser contratados por baixos salários... porque não são de muito valor para nenhum empregador.

E arremata enfático:

Não há necessidade social mais urgente do que tornar essa classe de mão-de-obra escassa e, portanto, cara.

O trabalho "sujo" entre nós não constitui exceção. Na ausência de crescimento econômico são nulas nossas possibilidades de enfrentar com alguma eficácia a questão do emprego por auto-regulação do mercado, ou seja, da desregulação dos contratos de trabalho. Num contexto de estagnação, da queda nos salários cabe esperar apenas maior proliferação ainda de postos "sujos", de baixa produtividade. Precisamos justamente do contrário, isto é, tornar os pisos salariais mais rígidos à baixa e, dessa forma, inviabilizar tais ocupações e promover o aumento da produtividade.

Inserire-se aqui a recuperação do valor do nosso salário mínimo. Raramente os impactos da elevação do salário mínimo são analisados dessa perspectiva. O que predomina, junto com as análises sobre as implicações fiscais, são especulações — com base em estimativas da elasticidade-preço da demanda por mão-de-obra — acerca do desemprego que aumentos do salário mínimo poderiam provocar. Negócios que possuem elevada elasticidade-preço na faixa do salário mínimo que praticamos, só podem ser atividades "sujas", de produtividade muito baixa.

Se não conseguirmos sustentar a elevação do salário mínimo mediante a dinamização da demanda de mão-de-obra, deveríamos fazê-lo por meio da criação de alternativas que retirem mão-de-obra do mercado. Em outras palavras, se o mercado de trabalho não oferece formas mais decentes de sobrevivência, temos de inventá-las fora das relações mercantis de trabalho.³⁸

Nas palavras de outro gigante, este keynesiano, Hyrman Minsky:

O problema político é desenvolver uma estratégia para o pleno emprego que não leve a instabilidade, inflação e desemprego. O principal instrumento de tal política é a criação de uma demanda infinitamente elástica por trabalho a um salário de piso ou mínimo que não dependa das expectativas de lucro de longo e curto prazo dos negócios.³⁹

³⁸ Como diria um economista de formação marxista, criando ocupações não produtivas mas socialmente úteis.

³⁹ Hyrman Minsky, citado por Wray, 2004, p. 149.

É fácil perceber as conexões do aqui proposto com os objetivos das políticas ditas “passivas” de emprego, como o seguro-desemprego. À parte o aspecto, importantíssimo, da utilidade social das tarefas a serem cumpridas, programas de Emprego Mínimo (ou Frentes de Trabalho) apresentam fronteiras pouco nítidas com as medidas de proteção social ao desempregado.⁴⁰ Portanto, nesta acepção – retirar gente do mercado de trabalho – as políticas “passivas” de emprego podem ser tão ou mais eficazes do que as políticas “ativas” para combater os males do desemprego e para promover a elevação da produtividade.

Tudo o que puder ser feito para limitar a oferta de mão-de-obra barata deve ser visto como positivo, até mesmo as políticas assistenciais básicas, em situações de muita penúria, a mera distribuição de cestas básicas, ou de uma renda mínima, pode representar uma alternativa a vagar pelas filas de desempregados ou a empregar-se em ocupações “sujas”. Crianças, jovens e parte das mulheres merecem prioridade. Recursos para programas como o Peti, de erradicação do trabalho infantil, deveriam ser intocáveis, e ampliados até o limite do necessário para cumprimento de seus objetivos.⁴¹ Jovens adultos deveriam receber para que se qualifiquem, seja pelo ensino regular ou supletivo, seja pela participação em atividades culturais e outros trabalhos úteis à comunidade. Quanto às mulheres, principalmente quando mães e chefes de família, deveriam ser remuneradas pelo importante papel que lhes cabe cumprir na educação e na proteção dos filhos.⁴² Ganharíamos todos.

⁴⁰ Salm, 2003.

⁴¹ O *New York Times* de 3 de janeiro de 2004 publicou a seguinte notícia alvissareira: “Brazil pays parents to help poor pupils, not wage earners”. Nos países desenvolvidos, “tem sido residual a presença das pessoas de 15 a 24 anos de idade no mercado de trabalho” (Pochmann, 2004).

⁴² “Los hogares monoparentales, encabezados en su mayor parte por mujeres, se ven afectados también por otras desventajas vinculadas con la falta de valoración del trabajo doméstico no remunerado, que no recibe reconocimiento social” – Cepal, 2004. Para outra defesa da remuneração do trabalho feminino no atendimento a idosos e crianças, ver Lavinas & Garson, 2003.

Referências bibliográficas

- Azaredo, Beatriz. Estratégia social em favelas e periferias urbanas. In: V. P. R. Yelloso. *Governo Lula*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.
- Baltar, Paulo E. A. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Livre-docência. Campinas: IE-Unicamp, 2003.
- Castel, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- Cepal. *Panorama social de América Latina, 2002-2003*. Santiago, fev. 2004.
- Coutinho, Afrânio. *Transformações sociais no campo*. In: Cláudio Salm (coord.). *O mercado de trabalho brasileiro*. IEI-UF RJ/MTb, 1987.
- Costa, Ana C. *A elasticidade emprego-produto para a economia brasileira na década de 90*. Monografia de bacharelado. Rio de Janeiro: IE-UF RJ, março 2004.
- Duayer, M. & J. L. Medeiros. Miséria brasileira e macrofilantropia. *Revisita de Economia Contemporânea*, vol. 7, n° 2, julho-dezembro, 2003.
- Fogel, R. W. *The Fourth Great Awakening & the Future of Egalitarianism*. The University of Chicago Press, 2000.
- Lavinas, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Economia*, vol. 4, n° 1, junho, 2002.
- Lavinas, Lena & Sol Garson. Gasto social no Brasil: transparência, sim, *parti-pris*, não! *Economia*, vol. 5, n° 1, junho, 2003.
- Lewis, W. Arthur. *Development with Unlimited Supply of Labor*. The Manchester School, 1954.
- Ipea/MTE. *Mercado de Trabalho*, fevereiro, 2003.
- Marshall, Alfred. *Princípios de economia*, vol. 2. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- Medeiros, Carlos A. *Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil*, mimeo, 2003.
- . *Liberalização comercial e financeira e seus efeitos sobre crescimento, emprego e distribuição de renda nos países latino-americanos*. Conference on International Money and the Macroeconomic Policies of Developing Countries, Muthukadu, Tamil Nadu, Índia, dezembro, 2002a.
- . *Distribuição de renda como política de desenvolvimento*. BNDES, Desenvolvimento em Debate, Painéis do Desenvolvimento Brasileiro-II, 2002b.
- Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. <www.fazenda.gov.br>, 2003.

- Moreira Alves, M. *Sabados azuis, 75 histórias de um Brasil que dá certo*. Léo Christiano Editorial Ltda., s.d.
- Pochmann, Márcio. Condensados ao trabalho. *O Globo*, p. 7, 18 de abril de 2004.
- Salama, P. & B. Destremanu. *O tamanho da pobreza*. Rio de Janeiro: Garmond, 2003.
- Rios-Neto, Eduardo & A. Golgher. A oferta de trabalho dos jovens – tendências e perspectivas. *Mercado de Trabalho*, Ipea/MTE, ano 8, fev, 2003.
- Rocha, Sonia & Roberto Cavalcanti de Albuquerque. Geografia da pobreza extrema e vulnerabilidade à fome. In: *A nova geografia da fome e da pobreza*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, José Olympio, 2004.
- Rodríguez, Otávio. *Absorcion de mano de obra y estrategia de desarrollo*, mimeo, sd./1.
- . *Heterogeneidad estructural y empleo*, mimeo, sd./2.
- Sabóia, J. Crise energética e desemprego. *Jornal dos Economistas*, julho, 2001.
- Salm, Claudio (coord.). *O mercado de trabalho brasileiro*. IEI-UF RJ/MTB, 1987.
- . Privações sociais e gasto público. *Economica*, vol. 5, n° 1, junho, 2003.
- Tavares, M. C. Política econômica e emprego. *Folha de S.Paula*, 11/5/2003.
- . O século XX brasileiro. *Folha de S.Paula*, 12 de outubro de 2003b.
- Wray, L. Randall. *Trabalho e moeda hoje*. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto, 2004.
- Políticas de Emprego
- Abramovay, R. & J. Eli da Veiga. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PronaF)*. Ipea-TD 641, 1999.
- Andrade da Silva, E. R. *Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar – relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998*. Ipea-TD 664, 1999.
- Ansiliero, G. et alii. *Panorama recente das políticas públicas de emprego e renda*. Ipea/MTE, ATT00185.pdf.
- Azeredo, Beatriz. *Políticas públicas de emprego*. Abet, 1999.
- Barros, R. P.; M. B. Cossio & J. L. Teles. A eficácia das políticas de tra-

- balho e renda no combate à pobreza. In: *Soluções para a questão do emprego*, Fórum Nacional, 2001.
- Cavalcanti, C. P. N. *Planfor: Qualificação para o novo paradigma produtivo ou política compensatória para os excluídos do mercado de trabalho?*. Doutorado. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social, CFCH/UF RJ, abril, 2004.
- Chahad, J. P. Z. Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços e muito a fazer. *Mercado de Trabalho*. Ipea/MTE, 2002.
- Constanzi, R. N. & A. F. Passos. *Evolução e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda*. Ipea/MTE, ATT00182.pdf.
- Constanzi, R. N. *Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda*. Ipea/MTE, ATT00107.pdf
- Ipea. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, números 2 a 7.
- Lopes, Simone S. *Balanco das políticas de emprego e renda no período 1995-2002*. Ipea/MTE, ATT00179.pdf
- Machado, T. *Microcrédito*. ATT00116.pdf.
- Najberg, S. & R. O. Pereira. Novas estimativas do modelo de geração de empregos do BNDES. In: *BNDES – Sinopse Econômica*, n° 133, março de 2004.
- Neri, M. *Você tem sede de quê?: microcrédito e garantias*. Ipea/MTE, ATT00113.pdf
- Observatório do Mercado de Trabalho. *Aperfeiçoamentos recentes na gestão das políticas públicas de trabalho*. Ipea/MTE, ATT00176.pdf.
- Paiva, L. H. & M. Galiza. *Microcrédito: alternativas em evidência no país*. Ipea/MTE, ATT00119.pdf.
- Santos, Carlos A. *Microcrédito: notas sobre as características da demanda*. Políticas Sociais n° 4, Ipea, fevereiro de 2002.
- Valente, R. *Microcrédito como instrumento de desenvolvimento econômico e social*. Ipea/MTE, ATT00125.pdf

SEGURIDADE SOCIAL E COMBATE À POBREZA NO BRASIL: O PAPEL DOS BENEFÍCIOS NÃO CONTRIBUTIVOS

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Este texto foi elaborado originalmente como parte da pesquisa *Non-contributory Pensions and Poverty Prevention in Development Countries: A Comparative Study of South Africa and Brazil*, com intuito de apresentar uma visão geral da situação brasileira no que concerne ao tema.¹ Seu objetivo principal é mostrar que, no Brasil, embora haja uma estrutura formal de proteção social (estabelecida pela Constituição como Seguridade Social), potencialmente capaz de combater a pobreza e diminuir as desigualdades, o raio de ação de tal estrutura ainda é restrito e insuficiente para enfrentar as imensas carências que assolam a população. Parte-se da constatação que a seguridade social brasileira foi praticamente ignorada pelos governos que se sucederam desde a promulgação da Carta Magna e bastante descaracterizada pelos documentos legais que a regulamentaram. Sugere-se, então, que, propositalmente, políticas sociais focaliza-

¹ Projeto financiado pelo DFID (Department for International Development), UK, e realizado por convênio estabelecido entre o Instituto de Economia da UFRJ, o Instituto de Pesquisa Social e Econômica da Universidade de Manchester, a Universidade da Cidade do Cabo, na África do Sul e a HelpAge International, no período de julho de 2002 a julho de 2003. No Brasil, a pesquisa de campo foi coordenada pelo professor João Sabóia, do IE/UFRJ.

lece os objetivos com base nos quais "compete, ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social": universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade de valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

O conceito de Seguridade Social, com efeito, tem significado diverso do conceito de Previdência Social. Previdência é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreado nas contribuições dos afiliados para seu custeio; tem por objetivo ofertar benefícios aos contribuintes - previdentes - quando, em ocasião futura, ocorrer perda ou redução da sua capacidade laborativa.⁴ Já a Seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa.⁵ Auxílios a famílias numerosas, pensões não contributivas, complementações de renda, constituem benefícios de seguridade porque ou não resultam de perda/redução da capacidade laborativa ou dispensam a contribuição pretérita.⁶

⁴ Embora não seja lugar apropriado para estender o tema, cabe advertir que a Previdência Social é um seguro *social*, o que a distingue cabalmente do seguro privado. Ver Marshall, 1975.

⁵ Para a OIT (Organização Internacional do Trabalho), Seguridade Social é "a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, invalidez, velhice e morte, e também a proteção na forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos" (OIT, 1984).

⁶ O seguro-desemprego também pode ser considerado um benefício de seguridade, pois embora pressuponha contribuições pretéritas, não visa compensar o trabalhador por perda de capacidade laborativa. De fato, a disseminação dos seguros-desemprego no mundo ocidental ocorreu depois de 1930, quando os sistemas de proteção social começaram a mover-se do seguro previdenciário para a seguridade.

das e pontuais têm sido formuladas, ao longo dos últimos quinze anos, como substitutivas (e não complementares) à consolidação e à expansão do sistema de seguridade, com o que se reproduz um quadro perverso de cidadania desigual, não obstante sejam volúmosos os dispêndios com programas voltados para os pobres.

Nas sessões que seguem procura-se: esclarecer resumidamente o funcionamento do sistema de seguridade social brasileiro, destacando seus aspectos redistributivos e apontando fatores que impedem seu desenvolvimento; descrever a natureza dos benefícios não contributivos presentes no sistema de seguridade, enfatizando sua limitada mas relevante cobertura; expor alguns argumentos que fundamentam a importância da seguridade social, e, à guisa de conclusão, tecer brevíssimas considerações acerca das tendências assumidas pela política social no País.

A Seguridade Social no Brasil: emergência e desconstrução de um conceito de proteção social

Pela Constituição Brasileira de 1988, a Seguridade Social compreende "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social".² A incorporação, pela primeira vez, de um conceito vigoroso e peculiar à proteção social como o de Seguridade Social a um texto constitucional respondeu, à época, às expectativas da sociedade organizada de ampliação do estoque de direitos sociais associados à cidadania, traduzindo a sensibilidade do legislador diante da situação preexistente.³ Não é difícil perceber tal intenção no parágrafo único do art. 194 que estabe-

² Constituição Federal, art. 194.

³ Nas constituições brasileiras anteriores à de 1988 - a de 1934, a de 1946 e a de 1967 - aparece o conceito de Previdência Social no interior das disposições referentes à organização do trabalho; em 1988, a Ordem Social compõe um título próprio da Carta, cujo capítulo II é dedicado à Seguridade Social. O texto constitucional representou a convergência de intensos debates entre profissionais e estudiosos das áreas de saúde, previdência e assistência, assim como de diagnósticos que apontavam a inoperância do sistema previdenciário então vigente. Ver a respeito Werneck Vianna (1998), Melo (1993), entre outros.

No Brasil, a inscrição da expressão *Seguridade Social* na Carta Magna, em 1988, a despeito do sabor de conquista que teve para muitos, não garantiu a efetivação concreta de um *sistema* de Seguridade Social. Sua realização pressupunha explicitamente uma base expandida de financiamento, composta de impostos pagos de forma direta ou indireta por toda a sociedade – os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – e de contribuições específicas. Pressupunha, ademais, ainda que implicitamente, orçamento próprio e órgão gestor único. Tudo, cabe assinalar, nos termos da lei.

Justamente a legislação que regulamentou a seguridade, contudo, pavimentou caminhos distintos para as áreas incluídas na Seguridade. A Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080), de 1990, as Leis 8.212 (Lei do Custeio da Previdência) e 8.213 (Lei dos Planos de Benefícios da Previdência), de julho de 1991, e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742), de 1993, estabeleceram, cada uma, suas diretrizes específicas. Progressivamente, efetivou-se a segmentação das áreas. Em 1990 foi criado o INSS, para administrar os benefícios previdenciários.⁷ A assistência médica foi definitivamente transferida para o Ministério da Saúde com a extinção do Inamps em 1993.⁸ Até a assistência social, sempre sujeita a contínuos deslocamentos institucionais, vai paulatinamente ganhando foros de autonomia: embora abrigada no Ministério da Previdência e Assistência Social, à Seas (Secretaria de Estado de Assistência Social), criada

⁷ O Decreto 99.350, de 27/6/1990, cria o Instituto Nacional do Seguro Social (e não da Seguridade), mediante a fusão dos anteriormente existentes INPS (órgão que concedia os benefícios) e Iapras (órgão que arrecadava as contribuições), ambos integrantes do Sinpas (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), instituído em 1977.

⁸ Antes da aprovação da Lei Orgânica da Saúde, que institui o SUS (Sistema Único de Saúde), grande parte da atenção médica curativa encontrava-se na estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social, integrando o Sinpas, por intermédio do Inamps (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). Ao Ministério da Saúde estavam afetas principalmente as ações de prevenção, controle epidemiológico, vigilância sanitária e higiene pública. As redes públicas existentes de forma bastante heterogênea, nos estados e municípios, vêm sendo, desde então, aos poucos incorporadas ao SUS, cuja gestão também vem sendo progressivamente municipalizada. Para um histórico detalhado desse processo, ver, entre outros, Gerschman (1995) e Cordeiro (1991).

em 1999 como órgão do governo federal vinculado ao MPAS, foram atribuídas a responsabilidade pela coordenação da política nacional de assistência social e a gerência do Fundo Nacional de Assistência Social. Autonomia confirmada com o desmembramento do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social em duas estruturas: o MPS (Ministério da Previdência Social) e o Maps (Ministério da Assistência e Promoção Social), em janeiro de 2003, no início do governo Lula.⁹

Do ponto de vista da estrutura administrativa, portanto, a seguridade não tem existência formal. Pode-se também afirmar sua inexistência formal do ponto de vista do financiamento. Pois, embora a Constituição tenha expandido as fontes de receitas do sistema, incorporando às contribuições de empregados e empregadores incidentes sobre a folha de salários contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro das empresas, o fez, naturalmente, como norma geral para ser posteriormente operacionalizada “nos termos da lei”. A legislação, todavia, desde o início da década de 1990, restringiu o escopo das funções de arrecadação do INSS às receitas incidentes sobre folha de salários. A Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), normatizada pela Lei Complementar 70, de 30/1/1991 e calculada com base no faturamento mensal das pessoas jurídicas, é, nos termos da lei, “arrecadada e administrada pela Secretaria da Receita Federal, competindo ao Tesouro o repasse para os órgãos da Seguridade conforme programação financeira”. O mesmo destino teve a CSLL, Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas, pelos termos da Lei 8.212 que a regulamentou. As receitas de seguridade foram, a partir de 1993, discriminadas com mais rigor: os recursos provenientes das contribuições de empregados e empregadores sobre a

⁹ O Maps herdou a estrutura da Seas, perdeu o P em poucos meses de vida – virou MAS – e foi substituído, em janeiro de 2004, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esse último incorporou também as competências do Mesa (Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar) e da Secretaria Executiva do Bolsa-Família, lançado por medida provisória em outubro de 2003 como programa diretamente vinculado à Presidência da República.

folha de salários – a arrecadação bancária – passaram a ser allocated exclusivamente para o pagamento de benefícios previdenciários.¹⁰

Que conseqüências concretas tem este quadro, meio nebuloso, no qual a Seguridade Social existe constitucionalmente e ao mesmo tempo inexistente institucionalmente? Várias, de certo, bastante negativas, mas algumas, também, indicativas, pelo menos, de perspectivas mais positivas para a proteção social no País.

Uma primeira conseqüência negativa é que, não obstante a seguridade não exista como estrutura institucional-administrativa, por conta de existir constitucionalmente, passa a funcionar, do ponto de vista financeiro, como tal. Ou seja, como as receitas são da seguridade, é possível movê-las para esta ou aquela área conforme as necessidades. O Quadro 1 demonstra a aleatoriedade com que fontes

Quadro 1. Detalhamento das principais fontes de financiamento dos gastos do Ministério da Saúde (%)

Fonte	1995	1996	1997	1998	1999
Contribuição de empresas e trabalhadores para a Seguridade Social	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0
Recursos ordinários do Tesouro/Títulos de responsabilidade do Tesouro/Operações de crédito	14,4	12,6	04,3	12,4	16,9
Cofins	49,1	42,5	25,9	26,9	26,6
Contribuição sobre lucro líquido da pessoa jurídica	20,2	20,8	19,3	08,0	13,3
Fundo de estabilização social	11,9	17,7	19,5	13,3	14,2
Contribuição provisória sobre movimentação financeira	00,0	00,0	27,8	37,0	22,6
Outras fontes inclusive recursos diretamente arrecadados	04,3	06,4	03,2	03,5	06,5

Fonte: MS, apud: *Política Social: Acompanhamento e Análise*, nº 1, Ipea, 2000.

¹⁰ Até 1993, valia ainda regra estabelecida nas Disposições Transitórias da Constituição de 88, segundo a qual uma parcela dos recursos da Seguridade era transferida para a área da Saúde. A Emenda Constitucional 20, aprovada em 1998, consolidou a especialização das receitas. Entre outras determinações, por exemplo, vedou a utilização dos recursos provenientes das contribuições previdenciárias para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social e conceituou de modo mais claro a base de incidência da contribuição previdenciária: salários e folha

de financiamento da seguridade foram alocadas na saúde (que, pela Constituição, é parte da Seguridade) entre os anos de 1995 e 1999.

No entanto, como a movida é operada por um ente administrativo externo à Seguridade (o Tesouro) ela também se dá segundo as disponibilidades (ou necessidades) dele, Tesouro. Assim, por exemplo, pela execução orçamentária de 2000, elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional, foi a seguinte alocação de recursos provenientes da receita Cofins:¹¹

– saúdeR\$ 07,908 bilhões
– previdênciaR\$ 09,173 bilhões
– outras áreasR\$ 13,616 bilhões
– retido no TesouroR\$ 07,937 bilhões
– total arrecadadoR\$ 38,634 bilhões

Movimento semelhante pode ser constatado no comportamento da receita CSLL (Contribuição sobre o Lucro Líquido): de um total de R\$ 8,665 bilhões arrecadados em 2000, R\$ 1,768 bilhões ficaram retidos no Tesouro, enquanto R\$ 2,546 bilhões foram transferidos para a saúde, R\$ 1,979 bilhões foram transferidos para a previdência social e R\$ 2,456 bilhões foram alocados em outras áreas, não necessariamente ligadas à seguridade social.¹² O Quadro 2 mostra a alocação das fontes “não-previdenciárias”¹³ no financiamento da seguridade em 2001.

de salários. A Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, e a Emenda Constitucional 29, promulgada em 13/9/2000 confirmam o movimento. Sobre o desmonte da Seguridade operado pelos documentos legais pós-Constituição, ver Werneck Vianna (2001) e (2002).

¹¹ Anfp. *Previdência, sociedade e desenvolvimento econômico*, Brasília, maio de 2001.

¹² Em 2000, por exemplo, aproximadamente 8 bilhões de reais provenientes da receita Cofins foram para o Ministério da Defesa, 230 milhões para o Senado Federal e 20 milhões para o Ministério da Fazenda, entre inúmeras outras alocações. Cf. Anfp (2001).

¹³ Fontes previdenciárias são, vale lembrar, as que incidem sobre salários e folha de salários.

dência contributiva direta. Em 1997 eram cerca de 4 milhões e ao final de 2001 já perfaziam mais de 6 milhões. Seus beneficiários são considerados segurados especiais. A contribuição sobre a comercialização da produção, que habilita o produtor rural a filiar-se ao sistema, não se aplica inteiramente àquele segmento, pois, na grande maioria dos casos, não produz excedente de modo constante. Os benefícios pagos não podem, assim, ser considerados estritamente como benefícios previdenciários; são, no entanto, benefícios de seguridade. De modo semelhante, os beneficiários do amparo assistencial, possuem, em virtude da permanência da expressão Seguridade Social no texto constitucional, a garantia de que não podem receber valor inferior ao salário-mínimo e, pela mesma razão, são considerados beneficiários da Previdência – encontram-se registrados no cadastro-geral do INSS – o que ajuda a evitar o estigma freqüentemente relacionado à mera assistência.

Os benefícios não contributivos da seguridade social: entre a previdência e a assistência

No âmbito do Ministério da Previdência Social são considerados filiados ao sistema previdenciário: o segurado empregado (urbano ou rural), o segurado trabalhador avulso (urbano ou rural sem vínculo empregatício cuja filiação é intermediada pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra ou por sindicatos), o empregado doméstico, o contribuinte individual (categoria que a partir de 1999 passou a incluir empresários, trabalhadores autônomos e/ou que exercem atividade remunerada eventual),¹⁶ o segurado facultativo, e o segurado especial (trabalhadores rurais em regime de economia familiar), bem como seus dependentes. Destes, apenas o segurado especial pode ser isento de contribuição, pois na grande maioria dos casos não se enquadrara nos critérios de cotização do segurado rural

empregado, ou seja, não tem capacidade contributiva. Entre os benefícios previdenciários *stricto sensu* oferecidos,¹⁷ somente as aposentadorias por idade e invalidez, pensões para dependentes, salário-maternidade, auxílio-doença e abono anual compõem a cesta devida ao segurado especial.

É importante esclarecer que o segurado especial não está, em princípio, isento de contribuição. As contribuições sobre a produção rural vêm: a) do segurado especial, que contribui com 2,3% do excedente comercializado de sua produção; b) do produtor rural pessoa física, que também contribui com 2,3% da comercialização; c) do produtor rural pessoa jurídica, que contribui com 2,85% da produção comercializada; d) da agroindústria, cujas bases de incidência são os salários e a folha salarial. Como a contribuição do segurado especial é sub-rogada ao adquirente da produção, e como esta produção em geral tem comercialização precária – muitas vezes entre os próprios praticantes da agricultura familiar –, a receita gerada é mínima. Em 2002, as contribuições rurais (todas elas, e não apenas a dos segurados especiais) somaram R\$ 2,3 bilhões, ante um gasto de R\$ 17,1 bilhões.¹⁸

Os quadros seguintes revelam a situação quanto ao contingente de contribuintes. O Quadro 3 mostra o número total de contribuintes em 2001 e em 2002 bem como suas especificações. No Quadro 4 verifica-se a pequena quantidade de contribuintes *segurados especiais* em relação ao total de *outros contribuintes*, categoria na qual, pelas estatísticas da Previdência Social, estão incluídos,¹⁹ e, nos quadros

¹⁷ Auxílio-doença, auxílio-acidente, abono anual, salário-maternidade, salário-família, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, aposentadoria especial, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-doença por acidente de trabalho e reabilitação profissional.

¹⁸ *Informe da Previdência Social*, jan. 2003 (Brasília: MPAS, vol. 15, nº 1). Vale assinalar que a defasagem entre receitas e despesas no âmbito da previdência social rural é encontrada em todos os países do mundo que asseguram tais benefícios. Ver Schwarzer (2000)

¹⁹ A distinção, presente no *Anuário Estatístico da Previdência Social* é importante porque permite computar, de um lado, os trabalhadores empregados (com vínculo), cujas contribuições são automaticamente descontadas dos salários e, de outro, os trabalhadores ou contribuintes que efetuam suas contribuições (diferenciadas entre si e das devidas pelos empregados) por iniciativa própria ou de terceiros.

¹⁶ A Lei 9.876 de 26/11/1999, que criou a categoria *contribuinte individual* considera como tal: o produtor rural pessoa física; o garimpeiro; o eclesástico; o brasileiro civil que trabalha no exterior; o empresário rural ou urbano; o trabalhador que presta serviços em caráter eventual; e o trabalhador autônomo.

Quadro 2. Alocação das principais fontes não previdenciárias de financiamento da Seguridade Social, 2001, em bilhões de reais

Rubrica	Cofins	CPMF*	CSLL	Fundo de Pobreza†	Total
Total arrecadado	45,678	14,126	8,969	3,301	71,803
Órgão					
MPAS	13,462	3,657	0,313	0,074	17,506
Ministério da Saúde	9,477	7,133	1,616	0,125	18,351
Outros (Fundo de Pobreza)‡				0,116	0,116
Soma de órgãos afins	22,939	10,790	1,929	0,315	35,973
Outros órgãos	11,811		4,797		16,608
Retido no Tesouro§	10,928	3,336	2,242	2,716	19,222

* Exclui parcela vinculada ao Fundo de Pobreza, no valor de R\$ 3,031 bilhões.

† Inclui parcela da CPMF (R\$ 3,031 bilhões).

‡ Exclusivamente os órgãos do Orçamento Fiscal que recebem os recursos do Fundo de Pobreza.

§ Inclui parcela desvinculada pela DRU.

Fonte: Siafi, apud: Aníff, 2002.

Aí está, por conseguinte, uma segunda consequência negativa da obscuridade a que foi relegada a Seguridade Social. Em 2001, mais de 16 bilhões de reais oriundos de receitas constitucionamente estabelecidas como receitas de seguridade foram alocados em rubricas alheias à seguridade e 19 bilhões ficaram à disposição do Tesouro. A utilização dos recursos da Seguridade Social para fins distintos das suas finalidades é uma prática que vem provocando, nos últimos dez anos, a queda da liquidez e os desequilíbrios do sistema. Não constitui, porém, irregularidade alguma, já que, além de operar segundo os cânones do Tesouro, respeita a lei que instituiu a DRU. Pela DRU, criada em 1994 como Fundo Social de Emergência, designação depois alterada para Fundo de Estabilização Fiscal, e atualmente, despida de qualquer disfarce, chamada pelo nome apropriado – Desvinculação das Receitas da União –, 20% de todas as contribuições sociais (exceto as que incidem sobre salários) tornam-se disponíveis para uso exclusivo do governo federal.

Por seu turno, uma política econômica recessiva, imposta por vários planos e pacotes, que tem levado o País a taxas elevadas de desemprego, subemprego e informalidade, com índices de evasão altíssimos, faz que a folha de salários, principal fonte de custeio do

sistema previdenciário, se apresenta insuficiente para cobrir as despesas com todos os benefícios (assistenciais, previdenciários urbanos e rurais). Com isso, evidentemente, as possibilidades de financiamento de benefícios não contributivos se reduzem, no mesmo passo em que cresce a demanda potencial por eles. Em situações de escassez, como ensinou Thomas Hobbes há mais de quatro séculos, a solidariedade é nula e o argumento de que sobre os ombros dos assalariados formais pesa o ônus (e o preço) da proteção aos não contribuintes dá fôlego a propostas de reformas privatizantes da previdência.

Mais algumas distorções podem ser entendidas, ainda, como resultantes do processo de desconstrução da Seguridade Social. Interações entre as áreas de saúde e previdência, por exemplo, necessárias pela própria natureza de determinados benefícios, são dificultadas pela segmentação vigente.¹⁴ A criação de novas contribuições, como a CPMF (pela Emenda Constitucional nº 12, de 15/8/1996), a princípio justificada para financiar a saúde, ocorreu em função da fragmentação das receitas da seguridade e teve o mesmo destino das demais. O Tesouro, uma vez que repassa recursos oriundos da Cofins e da CSLL (que, vale insistir, são, pela Constituição, receitas da seguridade) e da CPMF, se sente desobrigado de alocar recursos próprios no orçamento da seguridade.¹⁵

Contudo, a manutenção do conceito de Seguridade Social, ainda que formalmente, na Constituição, tem (poucas, mas não irrelevantes) consequências positivas. A ela se deve a legitimidade do pagamento de benefícios aos segurados rurais em regime de economia familiar. Tais benefícios – aposentadorias, pensões, salário-maternidade, auxílio-doença e abono anual – não têm correspon-

¹⁴ Aposentadorias por invalidez, auxílio-acidente e auxílio-doença constituem benefícios previdenciários que exigem perícia médica; os pagamentos do seguro acidente de trabalho e do auxílio-doença por acidente de trabalho, bem como os serviços de reabilitação profissional envolvem tanto o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) quanto o SUS (Sistema Único de Saúde).

¹⁵ Isto é particularmente dramático nas áreas de saúde, cujo sistema, universal e gratuito, demanda, por definição, o aporte de recursos fiscais, e assistência social, cujos benefícios são, também por definição, não contributivos.

que vêm logo em seguida (Quadros 5 e 6), observa-se que a quantidade de contribuintes segurados especiais aumenta entre 1999 e 2001, reduzindo-se em 2002, assim como o valor das suas contribuições.

Quadro 3. Contribuintes para o RGPS, 2001 e 2002

Categoria	Número de contribuintes	
	2001	2002
Empregados	29.405.170	30.805.086
Trabalhadores domésticos	1.645.200	1.660.269
Contribuintes individuais	4.198.739	4.272.781
Contribuintes facultativos	438.480	561.146
Segurados especiais	27.476	23.205
Ignorados	40.859	7.872
Total	35.755.924	37.330.359

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2003.

Quadro 4. Quantidade de outros contribuintes e contribuintes especiais segundo faixas de valor da contribuição. Brasil, 2001 e 2002.

Faixa de valor em pisos previdenciários	Total de outros contribuintes		Quantidade de segurados especiais	
	2001	2002	2001	2002
Até 1	443.486	436.903	3.115	3.693
Igual a 1	3.253.588	3.298.219	15.974	12.816
Acima de 1 até 2	1.589.325	1.726.117	6.093	4.810
Acima de 2 até 3	427.537	405.630	1.137	852
Acima de 3 até 4	291.576	222.177	685	446
Acima de 4 até 5	148.479	205.086	239	333
Acima de 5 até 6	60.183	91.588	79	109
Acima de 6 até 7	35.462	42.695	32	39
Acima de 7 até 8	71.386	85.248	72	90
Acima de 8 até 9	20.599	6.127	19	3
Totais	9.133	5.483	31	14
	6.350.754	6.525.273	27.476	23.205

Fonte: Atps, 2003.

Quadro 5. Quantidade de contribuintes especiais e de outros contribuintes

Anos	Segurados especiais	Contribuintes individuais e facultativos
1999	20.629	6.364.472
2000	20.735	6.409.099
2001	27.476	6.350.754
2002	23.205	6.525.273

Fonte: Atps, 2003.

Quadro 6. Valor da contribuição de contribuintes especiais e de outros contribuintes (em mil reais)

Anos	Segurados especiais	Contribuintes individuais e facultativos
1999	5.386	2.571.138
2000	5.686	2.759.618
2001	8.688	3.185.758
2002	7.574	3.682.257

Fonte: Atps, 2003.

De todo modo, em função de sua baixa capacidade contributiva, o segmento de segurados especiais configura, sem dúvida, a presença de um sistema de seguridade, ainda que institucionalmente se encontre no interior do sistema previdenciário, o que, do ponto de vista dos preceitos constitucionais, consiste numa total inversão.²⁰ A partir de 1992, quando entraram efetivamente em vigor as normas estabelecidas pela Constituição de 1988, o acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, enquanto princípio, passou a ter alguma substancialidade, graças a este regime especial de filiação, cuja principal característica é incluir o chamado setor rural informal, constituído pelo "produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como respectivos cônjuges que exerçam suas atividades

²⁰ Pela lógica constitucional, a seguridade deveria conter a previdência e não estar "embutida" nela. Aqui se verifica uma outra armadilha legal que aprisionou a Seguridade Social brasileira. No *Regulamento da Previdência Social*, aprovado pelo Decreto n.º 3.048, de maio de 1999, estão listados quatro títulos: I) Da Seguridade Social; II) Da Saúde; III) Da Assistência Social; IV) Da Previdência Social. A Seguridade, portanto, deixou de ser o sistema abrangente, integrador das políticas previdenciária, assistencial e de saúde, tornando-se apenas parte da Previdência.

102 maria lucia teixeira werneck vianna
 em regime de economia familiar sem empregados permanentes".²¹
 O Quadro 7 mostra alguns indicadores globais desta universalização até 1998. No Quadro 8 constata-se o peso dos benefícios destinados aos idosos no interior da previdência rural.

Quadro 7. Quantidade e valores dos benefícios rurais. Brasil, 1991-1998

Anos	Valor dos benefícios mensais pagos (em US\$ mil)	Número total de benefícios	Número de benefícios por idade	Valor unitário dos benefícios rurais (em US\$)
1991	180,0	4.080,4	2.240,5	44,1
1992	234,4	4.976,9	2.912,8	47,1
1993	403,8	6.001,0	3.855,9	67,3
1994	526,8	6.359,2	4.176,2	82,8
1995	637,8	6.332,2	4.126,8	100,7
1996	705,2	6.474,4	4.102,2	108,9
1997	725,3	6.627,3	4.140,2	108,7
1998	749,8	6.913,1	4.305,3	108,5

Fonte: AEP, apud: Delgado & Cardoso, op. cit.

Quadro 8. Quantidade de benefícios rurais em manutenção, segundo grupos de espécie. Brasil, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Total de benefícios	6.813.025	7.028.638	7.153.071	7.390.737	6.996.942
- benefícios previdenciários	6.287.799	6.530.208	6.681.365	6.948.143	6.702.736
- aposentadorias*	4.590.973	4.769.911	4.871.103	5.043.993	4.825.517
- aposentadoria por idade	4.126.872	4.305.040	4.408.080	4.578.678	4.399.563
- pensões por morte	1.632.654	1.689.555	1.730.728	1.786.963	1.741.427
- auxílios†	51.283	58.601	74.413	104.352	125.784
- salário-maternidade	12.889	12.141	5.121	12.835	10.008
- benefícios acidentários‡	21.246	22.025	22.914	23.718	23.707
- benefícios assistenciais§	503.980	476.405	448.792	418.876	270.499

* aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e por invalidez

† doença, reclusão e acidente

‡ aposentadorias e pensões por acidente

§ renda mensal vitalícia (invalidez e idade)

Fonte: Anuários Estatísticos da Previdência Social, 2001 e 2003.

Uma pesquisa primária realizada pelo Ipea junto com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), de Curitiba, e a Fundação Joaquim Nabuco, de Recife, no segundo semestre de 1998, buscou obter informações diretas para sustentar um trabalho de avaliação socioeconômica do sistema previdenciário rural.²² Foram feitas seis mil entrevistas domiciliares, das quais metade nos estados da região Sul e metade no Nordeste, estatisticamente representativas para os três respectivos estratos sub-regionais: agricultura de subsistência, agricultura em regime de assalariamento e agricultura familiar consolidada.²³ Os resultados trazem revelações interessantes sobre as condições de reprodução econômica das famílias beneficiárias do sistema previdenciário rural, sugerindo o potencial de combate à pobreza desse sistema.

A pesquisa observou que, no caso da região Sul, a renda dos domicílios com acesso aos benefícios previdenciários situava-se, em média, 13,1% acima da renda dos domicílios sem acesso ao seguro social, ao passo que, no caso da região Nordeste, esse percentual estava, em 1998, apenas 3,6% acima, também em termos médios. Verificou ainda, entre outros aspectos, que: o peso do benefício previdenciário na composição do orçamento familiar representava, na região Sul, em média, 41,5% do total e na região Nordeste, 71,2%; os gastos com consumo representavam aproximadamente 79% das despesas no Sul e quase 95% no Nordeste - gastos com alimentação, transporte, saúde, vestuário, habitação, etc. Constatou, enfim, que faz muita diferença, no âmbito da pobreza rural, ter ou não ter acesso ao benefício previdenciário.²⁴

Todavia, muitas questões permanecem e duas delas saltam aos olhos. A primeira é que, a despeito de expressar um movimento de universalização importante do provimento de benefícios previdenciários, conferindo caráter de seguridade à previdência social

²² Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural. Ver Delgado & Cardoso Jr. (2000).

²³ As regiões Sul e Nordeste eram, então, responsáveis por 65% dos benefícios pagos anualmente. Cf. Delgado & Cardoso Jr. (2000).

²⁴ A conclusões semelhantes chegam os estudos de Schwarzer & Querino (2002) e Schwarzer (2000).

²¹ Art. 194, parágrafo 8 da Constituição Federal de 1988, citado por G. Delgado & J. Cardoso Jr. Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a experiência da previdência rural no Brasil. *Política Social* n° 1, Ipea, junho, 2000. Vale lembrar que antes da vigência da Carta de 88, a população rural tinha direito a alguns benefícios pagos pelo Funrural, criado em 1971. Estes benefícios, precários, limitavam-se à aposentadoria por idade aos 65 anos para o cabeça do casal, tendo meio salário mínimo como teto.

brasileira, a implementação do sistema de aposentadorias rurais não contributivas (ou de baixa contributividade) ainda está longe de atingir a totalidade do universo potencial. Pela Pnad de 1998, havia, em todo o Brasil, 8,1 milhões de domicílios rurais, excetuando a região Norte; entre estes, o setor de aposentados e pensionistas rurais representava cerca da metade (Delgado & Cardoso Jr., 2000). Os números não se alteraram significativamente desde então; ao contrário, o que se nota – pelos quadros acima – é uma expansão modesta do número de benefícios a partir de 1994.²⁵ A segunda questão consiste na ausência de mecanismos semelhantes no meio urbano. Não há, de fato, nenhum benefício previdenciário não contributivo no meio urbano. Dois auxílios assistenciais cobrem precariamente a população urbana carente de capacidade contributiva: a Renda Mensal Vitalícia, que não é inteiramente não contributiva, e o Benefício de Prestação Continuada da Loas (Lei Orgânica da Assistência Social). Nenhum dos dois é estritamente urbano, podendo ser concedidos a candidatos do meio rural.²⁶ A RMV foi instituída pela Lei 6.179 de 1974 e extinta em 1991, pela Lei 8.213, que estipulou como limite para solicitação do benefício a data de 31/12/1995 (no Quadro 9 pode-se observar que ainda atende mais idosos rurais que urbanos). O Benefício de Prestação Continuada – BPC/Loas – é um benefício mensal, no valor de um salário mínimo, pago a idosos de 65 anos ou mais e a portadores de deficiência que possuam renda familiar abaixo de um quarto do salário mínimo por pessoa e em cuja família nenhum membro seja beneficiário de outro programa da Previdência Social ou do seguro-desemprego.²⁷

²⁵ E, como se verá a seguir, as mudanças operadas na Previdência Social durante a segunda metade da década de 1990, introduziram elementos que podem vir a inviabilizar a própria manutenção do sistema rural.

²⁶ Os documentos relativos ao BPC não fazem menção à situação (rural/urbana) do domicílio do pleiteante. As estatísticas da Previdência Social, porém, não consignam pagamento de BPC à clientela rural.

²⁷ Até a entrada em vigor do Estatuto do Idoso, em 2004, só idosos acima de 67 anos podiam ter acesso ao benefício. A redução da idade permitiu, segundo dados da Pnad 2001, que 161.739 brasileiros se habilitem ao seu recebimento. Também é devida ao Estatuto do Idoso a extinção da cláusula que impede a solicitação do BPC por outro membro da família do beneficiário; agora, os dois cônjuges podem receber o benefício.

Quadro 9. Quantidade de RMV em manutenção, por clientela e grupos de espécies. Brasil, 1999-2003

Anos	Urbana		Clientela		Rural	
	Total	Grupos de espécies	Total	Grupos de espécies	Total	Grupos de espécies
	Invalidez	Idade	Invalidez	Idade	Invalidez	Idade
1999	500.406	333.663	166.743	503.980	250.749	253.231
2000	460.322	310.183	150.139	476.405	238.847	237.558
2001	421.860	287.272	134.588	448.792	227.345	221.447
2002	378.462	261.545	116.917	418.876	214.379	204.497
2003	342.083	239.617	102.466	270.499	163.351	107.198

Fonte: *Aeps*, 2001.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) começou a ser emitido em janeiro de 1996, após a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e a criação, em 1995, do Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas). Esse benefício, chamado na estatística do INSS de “amparo assistencial”, substituiu, na verdade, a RMV, criada em 1974 para atendimento de idosos de setenta anos ou mais que tivessem efetuado doze contribuições à Previdência ao longo de sua vida e que não tivessem acesso à aposentadoria e nem condições de prover sua subsistência.²⁸ A administração geral e o pagamento regular do BCP – bem como dos resíduos da RMV – são efetuados pelo INSS, que aproveita a infra-estrutura de periciais, gestão e pagamento que aquela instituição possui.²⁹ O Quadro 10 mostra o número de benefícios assistenciais pagos entre 1998 e 2003.

²⁸ O benefício era destinado (e é ainda), também, a portadores de deficiência física ou mental nas mesmas condições, como mostra o Quadro 9.

²⁹ O gerenciamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) vem sendo descentralizado e já é, em grande medida, realizado em articulação com as secretarias estaduais e municipais de assistência social.

Quadro 10. Quantidade de benefícios assistenciais em manutenção. Brasil, 1999-2003

Ano	Totais	
	RMV	BCP
1998	1.083.423	845.436
1999	1.004.386	1.031.465
2000	936.727	1.206.733
2001	870.652	1.333.552
2002	797.338	1.553.847
2003	612.582	1.691.318

Fonte: Anuários Estatísticos da Previdência Social, 2001 e 2003.

As ações de assistência relativas ao pagamento do BCP e da RMV constituíram o eixo central do Programa de Valorização e Saúde do Idoso, listado entre os programas do PPA 2000-2003 (Plano Plurianual), embora chame a atenção o número de beneficiários não idosos (Quadro 11), revelando a importância do benefício também para os deficientes pobres. Envolveram, no período, cerca de R\$ 1,5 bilhões, ou seja, a maioria absoluta (93,4%) do total de recursos disponíveis para o programa.³⁰ Uma vez que a RMV é um benefício em extinção, cujo pagamento se encerrará em prazo não muito longo, restaria, agora na esfera do atual MDS, apenas o amparo assistencial como mecanismo de transferência de renda aos que, tendo perdido capacidade laborativa, não se encontram habilitados, por absoluta incapacidade contributiva, para filiação ao sistema previdenciário.³¹

³⁰ As demais ações do Programa eram: construção, ampliação e modernização do Centro do Idoso; revisão e auditoria dos benefícios de prestação continuada à pessoa idosa; atendimento à pessoa idosa; o atendimento à pessoa idosa do Abrigo Cristo Redentor; a remuneração dos agentes pagadores do BPC à pessoa idosa; o serviço de processamento de dados do BCP à pessoa idosa; o serviço de concessão e cessação de BCP à pessoa idosa; estudos e pesquisas sobre saúde do idoso; promoção de eventos técnicos sobre saúde do idoso; vacinação do idoso com sessenta anos ou mais. Cf. Ipea, *Políticas Sociais*, n° 4, Brasília, fevereiro, 2002.

³¹ Outros programas de transferência de renda e/ou combate à pobreza, como renda mínima, bolsa-escola, apoio à agricultura familiar, foram criados fora da esfera da Seas (atualmente MDS), e, pois, do sistema de Seguridade. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) permaneceram vinculados diretamente à Presidência da República, por intermédio da Comunidade Solidária e, em particular, do Programa Alvorada.

Quadro 11. Quantidade de arparos assistenciais (PPC) em manutenção, por grupos de espécies. Brasil, 1999-2003

Ano	Grupos de espécies		Totais
	Deficientes	Idosos	
1999	719.688	311.777	1.031.465
2000	804.876	401.857	1.206.733
2001	866.463	467.089	1.333.552
2002	971.452	582.395	1.553.847
2003	1.029.086	662.232	1.691.318

Fonte: Anuários Estatísticos da Previdência Social, 2001 e 2003.

A seguridade como "rede" de proteção social. Até quando?

Como se procurou evidenciar, o conceito de Seguridade Social consignado pela Constituição Federal de 1988 foi relegado ao esquecimento pelas leis e governos que dirigiram o País desde então. Não se encontra menção à expressão, nos documentos dos ministérios da Previdência, da Saúde ou da Assistência, ou nos respectivos *statutes*. No entanto, sua permanência na letra da Lei Maior, mesmo destituída de realidade, tem imensa relevância, legitimando programas de transferência de renda do porte da aposentadoria rural e do BPC. A importância das receitas constitucionalmente criadas para financiar ações e benefícios também não é pequena, ainda que o discurso oficial propague, com assustadora regularidade, a falência do sistema, identificando-o tão-somente como previdência social.³²

O Quadro 12, montado com base nos montantes de arrecadação de todas as receitas de seguridade estabelecidas pela Constituição,

³² Durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), e mesmo antes, a reforma da previdência permaneceu em pauta, sob alegação principal de déficit crescente. Conforme se viu acima, entre as alterações levadas a cabo no período, a mais importante foi a Emenda Constitucional 20. Eleito em oposição a FHC, em 2002, o governo Lula curiosamente adotou posição muito semelhante a seu antecessor e conseguiu aprovar, no Congresso, nova emenda constitucional para reformar a previdência, a EC 41, promulgada em dezembro de 2003 e fundamentada nos mesmos argumentos - a previdência arromba os cofres públicos e é socialmente injusta.

bem como das despesas assim consideradas (Anfip, 2003), pode ser considerado um demonstrativo virtual da Seguridade Social em 2002.³³ Nele verifica-se, desde logo, que o sistema não é deficitário. O total arrecadado cobre, com folga, os gastos de seguridade, mesmo incluídos, nestes, os realizados com saúde. Observa-se, também, que os recursos previdenciários *stricto sensu* – contribuições de empregados e empregadores – pagam os benefícios previdenciários *stricto sensu*, que são, de fato, os urbanos, mas se tornam insuficientes quando os benefícios “previdenciários” rurais são computados como previdenciários *stricto sensu*. O conceito de Seguridade, portanto, não tem valor apenas simbólico; trata-se de uma concepção que fundamenta, legítima e permite financiar a expansão da proteção social.

Está bem longe de tal concepção, entretanto, a forma pela qual o INSS constrói e divulga seu fluxo de caixa, como se constata no Quadro 13.³⁴ Nesse demonstrativo real, vale repetir, somente as receitas oriundas de contribuição de empregados e empregadores sobre folha de salários (entre as que efetivamente pesam) são consideradas previdenciárias, ou seja, receitas próprias *tout court*. As demais – Cofins, CSLL, CPMF (volumosas, como o quadro mostra) – aparecem, conforme mencionado acima, como transferências do Tesouro, porque foram arrecadadas pela Receita Federal, e com valores bem inferiores aos arrecadados. O que significa que, em 2002, dos 52,27 bilhões de reais arrecadados com a Cofins no ano, por exemplo, somente 16,69 bilhões tiveram por destino as áreas de previdência e assistência social (o arremedo de seguridade em vigor). Evidentemente não foram para a saúde os restantes 35,69 bilhões de reais, já que os gastos com essa área, no ano, totalizaram 23,08 bilhões de reais.³⁵

³³ Virtual porque corresponde ao que seria o demonstrativo da Seguridade caso o artigo 195 da Constituição tivesse aplicação rigorosa, o que não ocorre.

³⁴ Alguns valores que constam do Quadro 13 não coincidem exatamente com os do Quadro 12 por razões metodológicas, explicadas nas notas deste último.

³⁵ Noções elementares de aritmética permitem perceber que o montante retido no Tesouro é superior aos 20% desvinculados pela DRU.

Quadro 12. Receitas e despesas da seguridade social.* Saldo com o regime geral de Previdência Social (RGPS). Ano 2002 (em bilhões de reais)

I – Receitas		
Receita previdenciária líquida†		71,03
Outras receitas do INSS‡		0,36
Cofins		52,27
Contribuição social sobre o lucro líquido		13,36
Concurso de prognósticos		1,05
Receita própria do Ministério da Saúde		0,89
Outras contribuições sociais§		0,40
CPMF		20,37
Total de receitas		159,73
II – Despesas		
Pagamento total de benefícios		92,11
1. Benefícios previdenciários		86,37
Urbanos		69,10
Rurais#		17,27
2. Benefícios assistenciais		5,08
RMV		1,66
Loas		3,43
3. EPU**		0,66
Saúde††		23,08
Assistência social geral		0,35
Custeio e pessoal do MPAS‡‡		2,86
Outras ações de seguridade§§		2,89
Ações do Fundo de Combate à Pobreza		2,13
Total das despesas		123,42
Saldo final		36,31

* Receitas e Despesas da Seguridade Social conforme o artigo 195 da Constituição Federal (exclui PIS/Pasep, FAT, juros, amortizações, etc. Nas receitas das contribuições sociais estão incluídas as de dívida ativa).

† Receita líquida = Arrecadação bancária + Simples + ReIs + arrecadação CDP + arrecadação Fies + depósitos judiciais – restituições – transferências a terceiros.

‡ Corresponde a rendimentos financeiros, antecipação de receita e outros, segundo o Fluxo de Caixa do INSS.

§ Referem-se a contribuições sobre o DPVAT (vai para a Saúde), contribuições sobre prêmios prescitos, bens apreendidos (parcela da assistência social).

|| Referem-se aos benefícios mantidos (previdenciários + assistenciais + legislação especial).

||| Exclui RMV por estar em item próprio.

Dados preliminares.

** Encargos previdenciários da União: benefícios concedidos através de leis especiais, pagos pelo INSS, com recursos da Seguridade Social, e repassados pelo Tesouro.

†† Inclui ações de saúde do SUS, saneamento, custeio e ativos do Ministério da Saúde.

‡‡ Pagamentos realizados a ativos do INSS, bem como despesas operacionais consignadas.

§§ Ações prestadas em outros ministérios.

||| Despesas executadas a partir do segundo semestre de 2001.

Fonte: Sial/2002 e Fluxo de Caixa do INSS (dados da Previdência), apud Anfip, 2003.

110 maria lucia teixeira werneck vianna

Quadro 13. Previdência Social. Fluxo de Caixa, 2002 (em mil reais)

	Acumulado 2002
Itens de Receita e Despesa	1.487.512
1. Saldo inicial	105.035.077
2. Recebimentos	76.082.251
2.1 Arrecadação	71.827.576
- Arrecadação bancária	2.810.330
- Simples*	400.258
- Refis†	12.900
- Fundo Nacional de Saúde‡	60.059
- Certificados da Dívida Pública	495.168
- Fundo de Incentivo ao Ensino Superior	114.987
- Quitação de dívidas§	628.650
- Depósitos judiciais	39.251
2.2 Rendimentos financeiros	320.832
2.3 Outros recebimentos próprios	2.939.546
2.4 Antecipação de receita (Tesouro Nacional)**	25.653.199
2.5 Transferências da União	4.823.922
- Recursos ordinários	12.635.393
- Cofins	3.438.782
- Cofins/Loas	62.154
- Cofins/desv. impostos e contribuições - EPU	1.049
- Devolução do Plano de Seguro Social (PSS)/Pasep/outras	1.050
- Recursos ordinários - contrapartida	602.692
- Contribuição social sobre lucro	3.528.928
- CPMF	102.144.247
3. Pagamentos	97.089.676
3.1 Pagamentos INSS	92.110.176
3.1.1 Benefícios	88.026.564
3.1.1.1-Previdenciários	4.083.612
3.1.1.2 Não previdenciários	6.57.571
- EPU Tesouro Nacional	3.426.041
- Loas	3.250.422
3.1.2 Pessoal††	1.729.078
3.1.3 Custeio‡‡	5.054.571
3.2 Transferências a terceiros§§	71.027.680
4. Arrecadação líquida (2.1 - 3.2)	2.890.830
5. Saldo operacional (2 - 3)	4.378.343
6. Saldo final (1 + 2 - 3)	

* Contribuição previdenciária arrecadada e transferida pela União.

† Arrecadação proveniente do Programa de Recuperação Fiscal (Decreto 3.342/00).

‡ Dívida dos hospitais com a Previdência repassada ao INSS por intermédio do Fundo Nacional de Saúde.

Valor do resgate de CDP no Tesouro Nacional.

§ Dívida das universidades com a Previdência repassada ao INSS por intermédio do Fies.

§§ Débitos recebidos em decorrência de Contrato de Assunção, Confissão e Compensação de Créditos.

|| Retenção de parcela do crédito previdenciário de pessoas jurídicas que ingressam com ações contra a Previdência.

** Recursos antecipados pelo Tesouro Nacional para cobertura de eventuais excessos de pagamentos sobre recebimentos.

†† Retire pagamentos realizados a ativos, inativos e pensionistas do quadro do INSS.

‡‡ Despesas operacionais consignadas nas seguintes contas: Serviço de Terceiros; Remuneração Bancária, ECT,

Material, Administração e Patrimônio, Geap (Patronal), Dauprev, Pasep e Diversos.

§§ Recursos recolhidos pelo INSS e repassados a: FNDE (salário educação), Incria, DPC/FDEP - Marítimo,

SDR/Maara, Senai, Sesi, Senac, Sesc, Sobrae, Senar, Sest, Senat, Sescocop.

|| || O saldo final acumulado refere-se ao saldo final do último mês considerado.

A desconstrução da seguridade social correu paralela, ao longo de todo o período que se inicia em 1990 - com a posse de Fernando Collor de Mello, primeiro presidente escolhido em pleito direto após mais de vinte anos de ditadura militar -, a um processo de retração do Estado que ganhou contornos nítidos com as privatizações efetuadas e com o agendamento de reformas ditas estruturais, entre as quais a da previdência. Contudo, diversamente do que aconteceu em outros países latino-americanos, no Brasil não foi integral a adesão às recomendações feitas pelo Banco Mundial no famoso documento de 1994.³⁶ O sistema continuou essencialmente público e, apesar de suas limitações, seguiu exercendo funções consideráveis de proteção social. Além da já citada experiência da previdência rural, outros aspectos têm sido destacados por investigações que apontam o caráter redistributivo da seguridade brasileira (mesmo entendida apenas como previdência), contradizendo a também persistente (em todo o período) retórica da necessidade de reformá-la em conformidade com os ditames internacionais.

Estudo realizado sob patrocínio da Anfp,³⁷ utilizando dados oficiais de 1997, revela que o salário mínimo da aposentadoria retira da condição de miséria e movimenta, todos os meses, a economia de milhares de municípios brasileiros. Em 57,3% dos municípios, espalhados pelas cinco regiões do País, o valor do pagamento dos benefícios é maior do que o valor dos repasses, proporcionais ao número de habitantes, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - a única receita mensal com a qual a imensa maioria das prefeituras pode contar. De acordo com o levantamento, os benefícios previdenciários representam 20,3% da renda monetária das famílias nos municípios com mais de cinco mil habitantes. Nos municípios nordestinos com população entre 20.000 e 50.000 habi-

³⁶ Banco Mundial. *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y promoción del crecimiento*. Oxford University Press, 1994. Simplificadamente, o documento recomenda a adoção de sistemas de seguridade (entendidos como previdência) baseados em três pilares: o primeiro, de natureza assistencial, não contributivo e universal; o segundo de caráter compulsório mas privado; e o terceiro, voluntário.

³⁷ Anfp: Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias. Ver França (2001).

tantes, esse percentual sobe para 22,8%. Cerca de oito milhões de brasileiros – mais que o dobro da população do Uruguai, por exemplo – recebem dos cofres públicos um salário mínimo mensal. São quase 20 bilhões de reais injetados no mercado (Bergamaschi, 1999).

Os dados da pesquisa evidenciam a importância da Previdência como equalizadora das desigualdades regionais. Nos estados mais desenvolvidos, a distorção entre arrecadação e pagamento de benefícios é menor. Mesmo assim, apenas São Paulo é superavitário: são R\$3,5 bilhões anuais, além dos R\$ 14,2 bilhões necessários para bancar as aposentadorias e pensões. Nos demais estados do Sul e do Sudeste, a arrecadação cobre em torno de 65% a 85% da conta de benefícios. Nos estados mais pobres, esses índices de cobertura são bem inferiores, chegando a níveis críticos: o estado do Piauí, por exemplo, só arrecada 22% do que deve pagar, o do Maranhão 26%, e o do Rio Grande do Norte, 31%.³⁸ É o sistema de repartição simples que permite estabelecer a compensação financeira para as regiões mais pobres (França, 2001).³⁹

A Previdência Social contribui, ademais, no combate à pobreza, promovendo inclusão social. Encontra-se numa publicação oficial a seguinte afirmação: “a redução dos níveis de pobreza durante a década de 90 ocorreu, fundamentalmente, a partir da combinação da estabilização econômica com o aumento das transferências de recursos da Previdência Social”.⁴⁰ Em 1999, 34% dos brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza; se não fosse a Previdência seriam 45,3%. Ou seja, 18,1 milhões de pessoas deixaram de ser pobres por causa da Previdência Social, como se observa no Quadro 14, a seguir.

Quadro 14. Previdência e pobreza no Brasil, 1999

Descrição	Quantidade de pessoas	% sobre o total
População total	160.336.471	100,0
Número de pobres observado (a)	54.514.400	34,0
Número de pobres se não houvesse Previdência (b)	72.632.421	45,3
(b) – (a)	18.118.021	11,3

Fonte: Phad 1999.

Elaboração: Diso/Ipea; SPS/MPAS.

Obs.: linha de pobreza = R\$ 98,00.

Para Brant (2001), “a participação dos benefícios previdenciários na renda domiciliar aumenta conforme esta diminui, evidenciando, ainda mais, a importância que a Previdência Social tem na sustentação da renda da população mais pobre” (Camarano, 2000) mostra que as famílias com idosos apresentam, em média, renda 14,8% maior do que as famílias sem idosos e que, nessas famílias, a idade média do chefe é de 66 anos, ou seja, o próprio idoso aposentado é o principal responsável pela manutenção da renda familiar.

Algumas informações adicionais ajudam a compor um quadro mais realista.⁴¹ A Previdência Social atingiu, em dezembro de 2002, a marca de 21,1 milhões de benefícios pagos, sendo 14,3 milhões na área urbana (67,5% do total) e 6,9 milhões na área rural (32,5%). Entre 1994 e 2002, houve crescimento de 38,6% na quantidade de benefícios pagos, que passou de 15,2 milhões para 21,1 milhões. Contribuem para a previdência pública (dados de 2001) 32,3 milhões de pessoas físicas, dos quais 27,5 milhões estão filiados ao RGPS (Regime Geral da Previdência Social) – 21,1 milhões são os chamados trabalhadores do mercado formal ao passo que 6,3 milhões são considerados como outros contribuintes⁴² – e 4,8 milhões

³⁸ Ver *Revista de Seguridade Social*, Anfp, Brasília, março-abril, 1999.

³⁹ Ver também Sandi & Heringer (2001), que analisam o impacto dos benefícios previdenciários sobre os municípios do Semi-Árido brasileiro – uma área que ocupa parte da região Nordeste e parte do estado de Minas Gerais e se caracteriza por reservas insuficientes de água em seus mananciais, o que propicia a existência, ali, de uma “economia sem produção”.

⁴⁰ *Informe da Previdência Social*, MPAS, Brasília, julho, 2001.

⁴¹ *Boletim Estatístico da Previdência Social*, fevereiro, 2003.

⁴² Embora destes, parcela não desprezível, representada principalmente pelos empregados domésticos, tenha carteira assinada. O *Anuário Estatístico da Previdência Social* de 2003 assinala 31,4 milhões de contribuintes empregados, o que representa aumento de 2,1% no número de contribuintes em relação ao ano anterior. Contudo, nesse ano, a metodologia empregada para computar a quantidade de contribuintes foi alterada, incorporando trabalhadores que efetuaram pelo menos uma contribuição ao longo do ano.

(servidores públicos civis e militares) estão vinculados ao Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS). No âmbito de uma população economicamente ativa *ocupada* de 75.458.172 de pessoas, apenas 22.179.855 têm carteira assinada, contingente, que somado ao número de funcionários públicos, quantifica o universo futuro de pessoas potencialmente protegidas em 27.049.845. Dependendo do enfoque metodológico, os números divergem, aproximadamente, entre 27 e 32 milhões de potenciais beneficiários da Previdência Social. Qualquer que seja o cálculo, entretanto, está fora da proteção previdenciária uma população de 42,1 milhões de pessoas.

Não caberia tecer, aqui, considerações sobre a previdência social brasileira e seus problemas, cuja veracidade vem sendo sistematicamente contestada.⁴³ Parece óbvio, porém, que a limitada parcela de trabalhadores que contribui – e que, portanto, está filiada ao sistema – constitui, em si, problema e implica desafios não triviais. A ampliação de tal contingente depende, de um lado, do comporamento do mercado de trabalho e da formalização, baixíssima no caso brasileiro, das relações trabalhistas. De outro, está a demandar a inclusão de forma mais expressiva de trabalhadores autônomos, mediante mecanismos menos onerosos para o contribuinte.⁴⁴ De modo similar ao que ocorre no meio rural, no ambiente urbano também se verifica a forte presença de uma “produção em regime de economia familiar”, que compreende as chamadas indústrias de “fundo de quintal” e cujos componentes só podem aderir ao sistema previdenciário na condição, financeiramente inviável para a

⁴³ Ver a respeito, R. M. Marques, entrevista a *Carta Capital* em 4/6/2003. Ver também, Werneck Vianna, 2002 e 2003.

⁴⁴ Para os trabalhadores autônomos e segurados facultativos a alíquota de contribuição é de 20% da remuneração recebida. No caso dos trabalhadores autônomos (considerados contribuintes individuais) o recolhimento é feito pelo pagador (20% sobre o valor recebido, resguardado o piso de um salário-mínimo e o teto, atualmente em R\$ 2.400,00); recentemente, medida do governo acrescentou aos 20% recolhidos pelo pagador a alíquota de 11% referente ao pagamento do próprio trabalhador (Decreto 4.729, de 10/6/2003). A medida, apresentada como incentivo à formalização das relações de trabalho, onera mais ainda o trabalhador autônomo. O segurado facultativo contribui com 20% sobre o valor que desejar, resguardados o piso e o teto.

maioria, de autônomos. A inexistência de um padrão diferenciado de contribuição para trabalhadores informais com parcos rendimentos (plenamente justificável no sistema de seguridade) é um obstáculo à expansão da proteção social no Brasil.⁴⁵

Mais pertinente ao escopo desse ensaio e tão problemática quanto a anterior, a questão da restrita cobertura dos benefícios não contributivos permanece sem soluções à vista. Por definição, a proteção não contributiva da seguridade social destina-se a atuar positivamente sobre a pobreza e a abrir caminhos para a redução das desigualdades em prazos geracionais mais amplos. Apesar de restrita, a experiência brasileira da previdência rural, vale repetir, confirma esses desígnios. Assim, causa certo espanto que a preocupação demonstrada com o social – por todos os governos eleitos desde 1989 e em particular pelo atual – não se tenha traduzido ainda em estratégias de extensão dos mecanismos efetivos de seguridade já em vigor no sistema brasileiro.

Típico é o caso do BPC. Embora o número de benefícios em manutenção cresça anualmente, ainda está aquém do que parece necessário para diminuir os índices de pobreza. No Quadro 15 constata-se que o contingente de benefícios concedidos ano a ano não tem aumentado.⁴⁶ Por seu turno, o cadastro único de famílias e pessoas pobres, instituído em 2001 e agora organizado pelo MDS – reproduzido no Quadro 16 –, traz pelo menos dois ingredientes “novos” ao debate. Um reside no critério usado para identificar os pobres: renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, superior à que é exigida para habilitação ao BPC (um quarto do salário mínimo). O outro ingrediente está nas quantidades registradas –

⁴⁵ A Proposta de Emenda à Constituição nº 227-A (a chamada PEC paralela à EC 41) contempla a questão. Por esse documento, iniciativa do Senado em 2004, decorrente dos acordos para aprovação do projeto de reforma previdenciária oriundo do Executivo em dezembro de 2003, a lei “disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência. . .”. Até o momento – fevereiro de 2005 –, no entanto, a PEC continua em debate no Congresso.

⁴⁶ Benefícios *concedidos* são os que começam a ser pagos no ano. Benefícios *mantidos* são os que permanecem sendo pagos. Cf. *Aéps*, 2001.

mais de seis milhões de famílias pobres foram cadastradas (num universo estimado de quase 9,5 milhões) enquanto o BPC atendida, em 2001, a somente 1,3 milhão de famílias (Quadro 17). Embora não seja infundada a suposição de que a cobertura do BPC é baixa, vale lembrar que se trata de amparo para deficientes e idosos pobres. Os dados do cadastro único, porém, parecem corroborar a hipótese, já insinuada acima, de que a pobreza, no Brasil, *atualmente*, não é idosa.

Quadro 15. Quantidade de amparos assistenciais (PPC) concedidos por grupos de espécies. Brasil, 1999-2001

Anos	Amparos assistenciais concedidos		
	Total	Portador de deficiência	Idoso
1999	224.778	109.847	114.931
2000	215.348	107.915	107.433
2001	178.398	88.387	90.011
2002	284.051	144.301	139.750
2003	235.500	119.096	116.404

Fonte: *Aeps*, 2001 e 2003.

Quadro 16. Ministério da Assistência e Promoção Social. Cadastro único. Brasil, 2003

Estimativa de famílias pobres	Famílias pobres cadastradas	% de famílias cadastradas	Estimativa de pessoas pobres	Pessoas pobres cadastradas	% de pessoas pobres cadastradas
9.314.535	6.558.020	70	39.121.049	27.510.051	70

Nota: o critério utilizado para definir a situação de pobreza é a renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo.
Fonte: <www.assistenciasocial.gov.br>

Quadro 17. Quantidade de famílias atendidas nos serviços, projetos e programas assistenciais para idosos e deficientes

Anos	Serviço de assistência ao idoso	Serviço de assistência ao deficiente	Benefício de Prestação Continuada (BPC)
1999	265.352	120.418	1.032.563
2000	290.532	128.823	1.209.927
2001	301.011	140.336	1.339.119

Fonte: *Aeps*, 2001.

Com efeito, segundo Schwarzer & Querino (2002), ao longo dos anos 1990 o Brasil alcançou uma cobertura alta, comparativamente a outros países em desenvolvimento, no que diz respeito a benefícios para a população idosa. Os autores apresentam dados da Pnad de 1999 reveladores de que 77,3% das pessoas com sessenta anos ou mais recebiam, então, "benefícios de alguma instituição de seguridade social, incluindo benefícios assistenciais e a previdência dos servidores públicos".⁴⁷ Reafirmando as inferências de Camarano (2000) e outros, reconhecem o papel desempenhado pela seguridade social, destacando como um dos fatores responsáveis por esse quadro, "o amadurecimento do programa previdenciário contributivo ao longo dos anos 90, ocorrendo a aposentadoria de diversos grupos etários, cujo histórico de contribuição foi construído ao longo de décadas de forte crescimento, de 1950 a 1980". Ou seja, usufruem aposentadorias, hoje, cidadãos que puderam contribuir ao longo da vida ativa, porque tiveram empregos e/ou rendimentos para tal. Além do "amadurecimento do programa contributivo", Schwarzer & Querino (2002) sublinham a importância dos programas não contributivos da seguridade: o BPC, a Renda Mensal Vi-

⁴⁷ Schwarzer & Querino (2002, p. 7). É irrisível, aqui, um comentário. Embora veiculando argumento correto do ponto de vista desse artigo, a afirmação evidencia claramente o equívoco conceitual que o discurso oficial encampou: tratar a previdência dos servidores públicos como seguridade. A Constituição Brasileira define a seguridade social como um sistema universal que oferece previdência a *qualquer* cidadão que contribua. À previdência dos servidores públicos, com suas especificidades, só podem ter acesso, porém, *os servidores públicos*, o que a caracteriza como não universal.

Breves conclusões

Ao longo deste capítulo, afirmou-se que a Seguridade Social brasileira foi desfigurada pela legislação infraconstitucional que regulamentou os preceitos constitucionais. Cabe acrescentar que todas as leis e os decretos que alteraram os objetivos da Carta relacionados com a proteção social, aprovados pelo Congresso Nacional, tiveram origem em projetos de iniciativa do Executivo Federal, ocupado, de 1994 a 2002, por uma coalizão partidária liderada pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e, a partir de 2003, por outra coalizão, dessa feita liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em 1998, a Emenda Constitucional 20, que modificou a Previdência Social, representou, em grande medida, resistência do Parlamento ao projeto governamental, bem mais radical do que o documento aprovado.⁵⁰ Na EC promulgada em 2003 algumas posições que nela aparecem (ou reaparecem) merecem breve notação, uma vez que embutem mais ameaças à Seguridade.

A primeira, de fato, não aparece: trata-se da ausência de qualquer referência à Seguridade. Uma outra é a menção enfática ao “caráter contributivo” do sistema,⁵¹ o que não só reitera o afastamento da concepção de seguridade como deslegitima a permanência de benefícios não contributivos no interior daquele, podendo inviabilizar, por exemplo, a expansão da previdência rural. Finalmente, chama a atenção o fato de terem sido encaminhadas simultaneamente, pelo Executivo, duas propostas de reforma: a proposta de reforma da previdência e a proposta de reforma tributária, ambas aprovadas no Congresso. Examinando a segunda, observa-

⁵⁰ Ver, a respeito, A. Figueiredo & F. Limongi. Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos*, nº 51, julho de 1998, Cebrap, São Paulo.

⁵¹ “[...] propõe o Programa de Governo de Vossa Excelência a construção [...] de um regime previdenciário básico, universal, compulsório, para todos os brasileiros [que] deve ter um caráter contributivo [...]” (Exposição de Motivos Interministerial nº 29/MPS/Casa Civil, de 29/4/2003). Essa premissa, que não consta da Constituição, já tinha sido introduzida pela EC 20. Trata-se de ameaça implícita à previdência rural, cuja sistemática de operação, em vigor, é válida somente até 2006.

talícia e a Previdência Social Rural, “que estenderam a cobertura aos grupos incapazes de cumprir o critério contributivo”. Assim, a taxa de cobertura dos benefícios entre os idosos no Brasil aumentou de 68,6% em 1992 para 76% em 1995.

Aí está, por conseguinte, o nó da questão. A previdência social é um instrumento poderoso de proteção social e mais poderoso se torna quando íntegra, conceitual e concretamente, um sistema de seguridade social. Cerca de 71% de todos os benefícios concedidos ano a ano, no âmbito do INSS, se encontram na faixa até dois pisos previdenciários, porcentual que aumenta se consideradas apenas as aposentadorias por idade; em 2003, 97,5% dos benefícios concedidos à clientela rural tinham valor de até um piso (correspondente a um salário mínimo) e 89,9% de todos os benefícios concedidos se enquadravam na faixa até cinco pisos previdenciários.⁴⁸ De todos os benefícios concedidos em 2003, quase 30% foram aposentadorias por idade e benefícios assistenciais – os que mais precisamente se destinam a idosos pobres.⁴⁹ Mantendo-se o quadro atual, todavia, em que à crescente informalidade do mercado de trabalho urbano se soma a ausência tanto de estratégias de crescimento da economia quanto de políticas de ampliação da produção previdenciária, a tendência é que novos contingentes de pobres venham a ser produzidos. A pobreza no Brasil de hoje, repita-se, não é idosa. Será, caso as decisões sobre política social continuem a privilegiar programas de curto prazo – como vêm fazendo no decurso da última década – em detrimento da expansão da seguridade social.

⁴⁸ Embora o piso previdenciário seja de um salário mínimo (no valor de R\$ 260,00 vigente até maio de 2005), há uma fórmula de cálculo para os pisos superiores, de modo que dois pisos previdenciários correspondem a menos que dois salários mínimos e assim por diante.

⁴⁹ De todos os benefícios 21,3% foram aposentadorias por idade e 7% benefícios assistenciais. Na classificação por faixa etária, verifica-se que 21% dos benefícios concedidos foram destinados a pessoas com sessenta anos ou mais. Ver *Atps* (2003).

se que nela aparecem referências à Seguridade – na verdade, às receitas da Seguridade⁵² – e a previsão de instituição de um programa de renda mínima.⁵³ Ou seja, as “receitas de seguridade” passam definitivamente a ser entendidas como componentes da base tributária do governo, o que se justifica pela também definitiva derrogação da seguridade (uma vez que o sistema é contributivo) e se com-pensa pela instituição de um programa de manutenção de renda inteiramente fora da seguridade e, por conseguinte, inteiramente livre de suas regras – por exemplo (ou sobretudo), o patamar de um salário mínimo para qualquer benefício.

Não se colocam, assim, perspectivas alvissareiras para a proteção social no País, especialmente no que concerne aos futuros idosos pobres. A filiação ao sistema previdenciário, que por significativa no passado permitiu a incorporação de muitos cidadãos com mais de sessenta anos à condição atual de beneficiários, se encontra em movimento descendente. Aposentadorias e pensões desvinculadas de contribuições pretéritas, características de um sistema de seguridade, vêm contemplando segmentos expressivos da população idosa de baixa renda, mas ainda em volume insuficiente. A ampliação do acesso a esses benefícios, ademais, parece comprometida, tanto pela anulação – de fato, e cada vez mais, de direito – da seguridade, quanto pelas tendências que o governo vem imprimindo à sua política social, manifestas no propagandeado Programa Fome Zero.⁵⁴

A política social adotada no Brasil desde meados dos anos 1990

⁵² A proposta de reforma tributária almejava tornar permanente a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), tentava aumentar a Contribuição Social sobre o Lucro das Empresas e possibilitava a substituição total ou parcial das contribuições sobre folha de salários. O texto aprovado, transformado na EC 42, apenas prorrogou a vigência tanto da CPMF como da DRU (até 2007). A Cofins sofreu pequena alteração. ⁵³ Na ocasião, a Lei 10.835 já estava aprovada (desde janeiro de 2003). Essa lei, resultante de projeto do senador Eduardo Suplicy, institui a Renda Básica de Cidadania. Necessita, porém, de regulamentação, devendo vigorar a partir de 2005.

⁵⁴ A descrição do programa se encontra no portal do governo federal. Resumidamente, trata-se de um conjunto de propostas com ênfase nas questões de alimentação, que para viabilizar-se precisa montar uma rede de parcerias e doações.

parece conferir prioridade a ações de curto prazo no intuito declarado de aliviar carências decorrentes da situação imediata de pobreza, mediante iniciativas pontuais e de institucionalidade rarefeita. E, o que talvez seja mais grave, em detrimento da consolidação dos instrumentos constitucionais disponíveis e de estratégias capazes de acabar com a própria pobreza. Contraponto “humanizado” das políticas de ajuste macroeconômico e da renovada dependência do País aos circuitos do capital financeiro internacional, a política social deixa de ser entendida como sistema e passa a ser desenhada sob a forma de programas. Programas apresentados como incentivadores de capacitação individual, de participação comunitária, de formação de redes de solidariedade, etc. Daqui a vinte anos, contudo, o adulto inscrito, por exemplo, no programa bolsa-família não terá mais filhos em idade escolar para se habilitar ao recebimento do auxílio. Muito provavelmente não terá ingressado no mercado formal de trabalho. Obviamente não se terá transformado em autônomo qualificado para o mercado terceirizado. Não terá contribuído para a previdência e não estará, portanto, apto a se tornar aposentado. Poderá usufruir de benefícios não contributivos da seguridade social, engrossando as estatísticas de redução da pobreza, ou será um “novo” pobre, velho e desamparado?

Bibliografia

- Anfp. *Análise da Seguridade Social em 2001*. Brasília, 2002.
 ——. *Previdência, sociedade e desenvolvimento econômico*. Brasília, maio de 2001.
 Banco Mundial. *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Oxford University Press, 1994.
 Bergamaschi, Mara. O milagre da multiplicação. *Revista de Seguridade Social*, mar.-abr., 1999. Brasília: Anfp.
 Brant, Roberto. Desenvolvimento social, previdência e pobreza no Brasil. *Conjuntura Social*, vol. 12, n° 2, abr.-jun., 2001. Brasília: MPAS.
 Camarano, Ana Amélia. *Como vive o idoso brasileiro*. Trabalho apresentado no workshop “Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza”, organizado pelo MPAS, Brasília, março de 2000.

- Cordeiro, Hésio. *Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: Avuri-Abrasco, 1991.
- Delgado, Guilherme & José Cardoso Jr. Universalização de direitos sociais no Brasil: a experiência da previdência rural no Brasil. *Política Social*, nº 1, Ipea, jun., 2000.
- Figueiredo, A. & F. Limongi. Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos Cebrap*, nº 51, São Paulo, jul., 1998.
- França, Álvaro Sólón. *A previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: Anfip, 2001.
- Gerschman, Silvia. *A democracia inconclusa; um estudo sobre a reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
- Henriques, Ricardo & Rosane Mendonça. *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdades sobre a pobreza*. Ipea, 1997.
- Marshall, T. H. *Política social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- Melo, M. A. B. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. *Dados*, vol. 36, nº 1, Rio de Janeiro, 1993.
- OIT. *Introdução à seguridade social*. Montevideu, 1984.
- Sandi, Ricardo Dinarte & Luiz Périco Heringer. A previdência social nos municípios do semi-árido brasileiro. *Informe da Previdência Social*, agosto de 2001. Brasília: MPAS.
- Schwarzer, H. *Paradigmas de previdência social rural. Um panorama da experiência internacional*. Texto para discussão nº 767. Brasília: Ipea, 2000.
- Schwarzer, H. & A. C. Querino. *Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira*. Texto para discussão nº 929. Brasília: Ipea, 2002.
- Werneck Vianna, M. L. T. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- . O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: M. I. S. Bravo & P. Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. Rio de Janeiro: Cortez-Uerj, Rio de Janeiro, 2001.
- . Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social entre a previdência e a seguridade. *Ser Social*, nº 11, UnB, Departamento de Serviço Social, dezembro de 2002.
- . "Reforma da previdência: missão ou oportunidade perdida?". In: Lauro Morhy (org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: EdUNB, 2003.

PROTEÇÃO SOCIAL E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O BOLSA-FAMÍLIA

Ana Maria Medeiros da Fonseca & Claudio Roquete

Programas de transferência de renda na América Latina

Na América Latina, ao longo do século XX, não se criou um amplo e vigoroso sistema de proteção social – todos os modelos foram de tipo corporativo (seguro social) – resultando em sistemas heterogêneos (as obras sociais na Argentina, por exemplo) que se agravaram com a crise nos anos 1980 e 1990, com as reformas liberais nas duas últimas décadas do século e com ampliação da pobreza.

As histórias políticas e culturais, o peso dos partidos, sindicatos, Igreja e dos parlamentos nos vários países do continente conformaram distintos modelos de proteção e entre estas peculiaridades vale destacar o peso das lutas democráticas, o tipo de intercâmbio entre as nações e entre estas e as agências internacionais na discussão de estratégias socioeconômicas, e o papel de antes de governo subnacionais na política social.

Foi nesse contexto heterogêneo e de baixa segurança de direitos sociais que surgiram, na América Latina, os programas de transferência de renda e provavelmente residirá aí a grande dificuldade de inserção dos programas em uma coesa rede de proteção.