

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1372

SÉRIE SEGURIDADE SOCIAL

POBRES, POBREZA E CIDADANIA: OS DESAFIOS RECENTES DA PROTEÇÃO SOCIAL

Luciana Jaccoud

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1372

SÉRIE SEGURIDADE SOCIAL

POBRES, POBREZA E CIDADANIA: OS DESAFIOS RECENTES DA PROTEÇÃO SOCIAL*

Luciana Jaccoud**

Produzido no programa de trabalho de 2008

Rio de Janeiro, janeiro de 2009

* Este texto é uma versão atualizada de um artigo do livro Previdência social: como incluir os excluídos: uma agenda baseada no desenvolvimento econômico com distribuição de renda, organizado por Eduardo Fagnani a ser publicado. A autora agradece os comentários e sugestões apresentados pelos colegas da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, e por Milko Matijascic. Agradece ainda a ajuda de Patrícia El-Moor e Juliana Rochet, na organização dos dados.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Luciana.jaccoud@ipea.gov.br

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: I38

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

APRESENTAÇÃO

Neste ano em que se comemoram os 20 anos de promulgação da Constituição de 1988, o Ipea tem o prazer de disponibilizar ao público uma série de trabalhos voltados ao debate sobre a Seguridade Social no Brasil.

A Carta Constitucional, ao integrar os esforços de garantir a plena cidadania no país, acolhe os direitos sociais não apenas no âmbito dos direitos do trabalho, mas também no amplo terreno dos direitos da cidadania, onde a Seguridade Social desempenha papel central. Reconhecida como um dos mais importantes avanços adotados pela Constituição, a instituição da Seguridade Social reuniu os serviços e benefícios nas áreas de saúde, previdência social e assistência social: assegura a todos os brasileiros o acesso à proteção social contributiva e não contributiva, sob responsabilidade do poder público, contando com a gestão descentralizada, com a participação social, e com a vinculação de recursos e pluralidade de fontes.

Nos últimos 20 anos, entretanto, a Seguridade Social no país sofreu uma conturbada trajetória. De um lado, as determinações constitucionais propiciaram a expressiva extensão da cobertura das políticas pertinentes (saúde, previdência e assistência social), assim como do patamar de oferta de benefícios e serviços, impactando na melhoria das condições de vida da população. De outro, a consolidação institucional e política da Seguridade Social, bem como de sua efetiva universalização, foi estrangida por um conjunto de propostas e iniciativas visando limitar a atuação do Estado no campo social. Entre estes dois movimentos persistem relevantes desafios para o desenvolvimento da Seguridade Social enquanto instrumento de redistribuição de renda e de promoção de bem-estar.

Os trabalhos que compõem esta série discutem esse amplo conjunto de desafios. Estes são aqui tratados, seja da perspectiva setorial de cada uma das políticas que integram a Seguridade Social, seja do ponto de vista mais amplo – de sua integração sistêmica, da consolidação de seu padrão de financiamento, ou dos novos temas que se apresentam aos tradicionais riscos e vulnerabilidades cobertos pelas atuais políticas da proteção social. Em conjunto, destacam a Seguridade Social e suas políticas como dimensões centrais no debate sobre a redução das desigualdades e o estabelecimento de patamares mínimos de bem-estar no país.

O presente volume, correspondente ao Texto para Discussão nº 1372 (*Pobres, Pobreza e Cidadania: os desafios recentes da proteção social*, de Luciana Jaccoud), faz parte de uma reunião que inclui ainda outros nove títulos sobre a matéria, a saber:

- Nº 1371 - *Cuidados de Longa Duração para Idosos: um novo risco para os sistemas de seguridade social*, de Maria Tereza Pasinato e George Kornis
- *Projeções de Longo Prazo para o Regime Geral de Previdência Social* – o debate no Fórum Nacional de Previdência Social, de Helmut Schwarzer, Eduardo da Silva Pereira e Luis Henrique Paiva

- *A constituição de um modelo de atenção à saúde universal: uma promessa não cumprida pelo SUS?*, de Carlos Octávio Ocké-Reis
- *Os Idosos em Situação de Dependência e a Proteção Social no Brasil*, de Analía Sória Batista, Luciana Jaccoud, Luseni Aquino e Patrícia Dario El-Moor
- *Proteção das Pessoas Idosas Dependentes: análise comparativa da experiência internacional*, de Analía Sória Batista, Luciana Jaccoud, Luseni Aquino e Patrícia Dario El-Moor
- *Aposentadorias, Pensões, Mercado de Trabalho e Condições de Vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional*, de Milko Matijascic, Stephen Kay e José Olavo Ribeiro
- *Tributação, Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos*, de Fernando Gaiger Silveira
- *A Reforma da Previdência na Hora da Verdade: o Brasil no contexto da América Latina*, de Milko Matijascic e Stephen Kay
- *Benefícios por incapacidade: uma análise do auxílio-doença previdenciário*, de Luciana Servo e Sérgio Piola

Jorge Abrahão de Castro
Diretor de Estudos Sociais do Ipea

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A EVOLUÇÃO RECENTE DA SEGURIDADE SOCIAL	9
3 A COBERTURA DOS BENEFÍCIOS CONTRIBUTIVOS E DOS NÃO-CONTRIBUTIVOS	10
4 POBREZA, POBREZAS E GARANTIA DE RENDA	15
5 POBREZA E MERCADO DE TRABALHO	17
6 PROTEÇÃO SOCIAL E MERCADO DE TRABALHO	19
7 CRISE SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL	21
8 CONCLUSÃO: OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL	23
REFERÊNCIAS	25

SINOPSE

Esse texto tem como objetivo analisar a trajetória recente da seguridade social no Brasil a partir da evolução dos programas contributivos e não-contributivos de garantia de renda. Respondendo, de um lado, à configuração dada pela Constituição Federal às políticas de previdência e de assistência social e, de outro, ao surgimento de programas de transferência de renda voltados à população em situação de extrema pobreza, a proteção social brasileira tem sido objeto de importantes mudanças nos últimos anos. Pretende-se discutir tais mudanças e seus impactos, destacando o movimento de progressiva inclusão de novos grupos de beneficiários, a ampliação da cobertura para uma diversidade maior de situações de risco e o perfil dos beneficiários tendo em vista de sua inserção no mundo de trabalho. Destaca-se também que esse processo de expansão vem sendo acompanhado pelo surgimento de novas tensões, vinculadas tanto ao contexto de precária configuração do mercado de trabalho como às dificuldades em garantir a articulação entre as políticas de combate à pobreza e a consolidação da seguridade social.

ABSTRACT

This paper analyzes the recent trajectory of social security in Brazil from the evolution of the contributive and no contributive income guarantee programs. The Brazilian social protection has gone through important changes in recent years, on the one hand, as an answer to the configuration given by the Federal Constitution to social security and social assistance policies and, on the other hand, to the emergence of cash transfer programs to the extremely poor. The goal is to analyze these changes and its impacts, calling attention to the movement of gradual inclusion of new groups of beneficiaries, to extended coverage of a diversity of risk situations and their participation in the labor market. However, it also emphasizes the incomplete characteristics of this process, which is followed by new tensions, such as the context of precarious configuration of the labor market and the difficulties in guaranteeing the coordination between the anti-poverty policies and the consolidation of the social security.

1 INTRODUÇÃO

A pobreza e a indigência, entendidas como situações sociais marcadas pela carência e pela vulnerabilidade, têm se imposto como questões centrais do debate público brasileiro e têm efetivamente sido objeto de um conjunto de intervenções de governo. Desde a Constituição, assiste-se à ampliação dos programas de garantia de renda, destacando-se a emergência de benefícios monetários de natureza não-contributiva operados pelo governo federal, e que podem ser considerados hoje parte importante do sistema de proteção social e da seguridade social brasileira.

A operação desses benefícios tem promovido uma ampliação do debate sobre aspectos centrais da nossa proteção social. Temas referentes ao papel a ser cumprido pelo patamar não-contributivo, sua articulação com o conjunto de benefícios previdenciários, seu impacto distributivo e sua influência sobre o comportamento dos beneficiários e sobre a sua situação de carência vêm sendo amplamente discutidos. De fato, as mudanças observadas nos últimos 20 anos, decorrentes da relativização do caráter contributivo da previdência social e da criação dos benefícios assistenciais têm recolocado a questão sobre qual patamar de proteção (e de desproteção) social a sociedade está operando e qual o seu impacto no tratamento da pobreza, seja no que diz respeito ao combate das situações de ausência ou insuficiência de renda ou ao objetivo de evitar a instalação das situações de carência. Mais ainda, tais mudanças têm permitido aprofundar o debate sobre a necessidade de ampliação e qualificação da ação social do Estado, parte de uma discussão mais ampla sobre a capacidade da sociedade brasileira de conviver com níveis praticamente inigualáveis de desigualdade, assim como sobre o potencial de antagonismo e de conflito que essa desigualdade contém.

Este texto tem como objetivo retomar as questões da pobreza e da desigualdade no Brasil a partir da trajetória recente das políticas de proteção social.¹ De um lado observa-se a ampliação da cobertura para riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho e, de outro, o surgimento de um pilar de garantia de renda à população em situação de extrema pobreza. Como produto desse processo, emerge no país um sistema de proteção social que busca compatibilizar programas de naturezas diversas em um movimento de expansão que, apesar de desigual, parece ocorrer também em outras áreas da política social.²

A hipótese que sustenta a argumentação é a de que, no Brasil, a pobreza de parcelas significativas da população e a extrema desigualdade que vêm marcando a sociedade colocam importantes dificuldades para a ampliação da coesão social e para a reprodução da estabilidade e legitimidade do regime democrático. De um lado, a pobreza questiona a capacidade do sistema econômico de transformar trabalho em bem-estar. Nesse mesmo sentido, ameaça a legitimidade do trabalho e da ética do trabalhador quando o padrão de restituição em forma de salário, proteção social e

1. Neste texto, o termo proteção social será utilizado de maneira reduzida, ou seja, em referência aos programas que têm como objetivo garantir segurança de renda: aqueles que visam manter a renda das pessoas que têm interrompida sua atividade produtiva por motivos de desemprego, doença, invalidez ou aposentadoria, assim como os programas que aportam ajuda financeira às pessoas e famílias que não têm renda ou cuja renda se revela insuficiente.

2. Uma ampla avaliação da política social brasileira para o período 1995-2005, seu processo de expansão e os limites em que ele tem operado podem ser encontrados no boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 13, Edição Especial, Ipea (2007).

posição social não garantem o fim da precariedade de vida numa sociedade em constante produção de riqueza. De outro lado, no campo político, a ainda recente conformação do Estado Democrático de Direito encontra na pobreza e na desigualdade fontes permanentes de tensão. Fundando sua legitimidade no estatuto de igualdade que equipara todos os cidadãos, inclusive os pobres, a democracia, como diz Procacci (1993, p. 16), ancora-se no pressuposto de que “os pobres não podem não ser iguais”. A sociedade brasileira enfrenta hoje o desafio de, ao mesmo tempo combater a pobreza e reduzir a desigualdade, ampliando o acesso aos direitos sociais numa ordem política fundada no reconhecimento da igualdade.

Todos esses desafios vêm tensionando o debate político e repercutindo na formatação da proteção social. Cabe destacar que a trajetória dos últimos anos tem revelado a densidade da institucionalidade das políticas de garantia de renda que emergiram no pós-1988. Apesar de combatidas, de um lado, por um forte discurso de crítica à expansão da intervenção do Estado e, de outro, por reformas restritivas e por limitações de ordem fiscal e orçamentária, tais políticas e seus programas consolidaram-se no período. Ao mesmo tempo, observa-se a expansão delas com o surgimento de novos programas que, se emergiram como projetos alternativos, vêm conseguindo operar de forma complementar aos já existentes. Contudo, a consolidação desse modelo depende não apenas de seus impactos diante da gravidade do quadro social brasileiro, mas também de um aprofundamento do debate sobre o papel das políticas de proteção social em um projeto de sociedade menos desigual.

Este trabalho está organizado em oito seções. Após um rápido retrospecto da evolução recente da seguridade social, na segunda seção, segue-se, na terceira, um esforço de análise da garantia de renda operada pelo governo federal, a partir da identificação da origem e dos objetivos dos diferentes programas que a compõem. Os programas são analisados distinguidos em dois grupos. De um lado, os programas de transferência de renda de natureza não-contributiva, que visam garantir uma renda à população pobre. Estão neste grupo os programas vinculados à comprovação de insuficiência de renda, quais sejam: o Benefício de Proteção Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). De outro, os programas contributivos que têm por objetivo aportar recursos nos casos de perda da capacidade de trabalho. Compõem este grupo os diferentes regimes da previdência social, dos quais será destacado apenas o regime geral.

Na quarta seção, são analisados o público coberto por esses programas e o tipo de proteção que recebem. Pretende-se identificar as características das populações beneficiárias no que se refere à sua participação no mercado de trabalho. Efetivamente, enquanto as transferências realizadas pela previdência social e pelo BPC visam proteger populações reconhecidas como dispensadas ou impossibilitadas – temporária ou definitivamente – de arcarem com sua sobrevivência mediante o próprio trabalho, o PBF alcança principalmente aquelas famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho. Em seguida, discute-se a participação das categorias indigente e pobre no mercado de trabalho. Na sexta seção, procurou-se analisar a articulação entre proteção social e seus diferentes programas e a sua relação com o trabalho, enfocando tanto a vinculação entre as formas de trabalho e o formato da proteção, via seguro e assistência social. Na sétima seção, pretende-se retomar o debate sobre os riscos que a

pobreza e a desigualdade vêm aportando para a sociedade brasileira, e o papel que pode cumprir a proteção social no processo de modernização social, democratização do espaço público e na própria dinâmica de organização e integração social. Por fim, na conclusão, serão discutidas sucintamente algumas propostas visando ao aperfeiçoamento dos programas de proteção social tendo em vista o objetivo de universalizar a cobertura e ampliar o combate à pobreza e à vulnerabilidade.

2 A EVOLUÇÃO RECENTE DA SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição é marco central para analisar a evolução recente da proteção social no Brasil. Instituído novas regras para os benefícios vinculados à previdência social, criando benefícios no âmbito da assistência social e assegurando a sua integração sob o princípio da seguridade social, a Constituição alterou o quadro da proteção social com expressivos impactos, tanto em termos de ampliação da cobertura como em termos redistributivos. Com a introdução da chamada previdência rural, flexibilizou-se a forma de contribuição do trabalhador rural em regime de economia familiar, ultrapassando-se os limites da concepção estrita de seguro social até então em vigor. Essa nova categoria de segurado passa a ser regida por princípios diferenciados, que desvinculam o acesso ao benefício da comprovação de contribuição individual ao regime previdenciário e o associam à comprovação da inserção naquele regime de produção. Paralelamente, a implantação do BPC, assegurando uma renda mensal de cidadania a todos os idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza, também significou uma relevante inovação. Ela garantiu uma ampla cobertura da população idosa pela proteção social, além de atender de maneira inovadora no país às pessoas com deficiência em famílias pobres independentemente de qualquer contribuição.

Se tais inovações tiveram um impacto positivo na ampliação da cobertura dos programas de segurança de renda à população brasileira, reformas implementadas durante a década de 1990 buscaram atuar no sentido contrário. A adoção de medidas restritivas, em que pese não terem alterado a configuração e as características de base da previdência social (IPEA, 2007), significou a ampliação da desproteção para alguns grupos de trabalhadores. Entre essas medidas, deve ser destacada a substituição da comprovação de tempo de serviço por tempo de contribuição para acesso à aposentadoria, fazendo crescer o risco de perda da condição de segurado e dificultando o acesso aos benefícios previdenciários.³

No campo dos benefícios assistenciais, reformas implementadas permitiram ainda, além do BPC, o aparecimento e a posterior consolidação de novos benefícios. Ao contrário dos programas contributivos, que têm longa história no Brasil, as chamadas transferências de renda não-contributivas têm origem bastante recente. Elas emergem, na esfera federal, no início dos anos 2000, operando novos tipos de benefícios monetários, não previstos pelo texto constitucional. Quase simultaneamente, entre abril de 2001 e janeiro de 2002, o governo federal instituiu os

3. Sobre as reformas previdenciárias implantadas durante a década de 1990, ver Fagnani (2007). Sobre seu impacto restritivo no que diz respeito ao acesso, ver ainda Matijascic; Kay e Ribeiro (2007) e Campos e Pochmann (2007).

programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás.⁴ Num contexto de crítica à seguridade social, esses programas se voltavam ao atendimento de famílias pobres e se associavam a um projeto de restrições progressivas às coberturas universais asseguradas pelo modelo de proteção social adotado em 1988.

Contudo, a evolução observada nos últimos anos não vem apontando no sentido da consolidação de restrições à cobertura no campo da seguridade social. Os programas de transferência de renda, que haviam sido acrescidos em 2003, do chamado Cartão Alimentação,⁵ foram unificados, em 2004, pelo PBF. Esse programa garantiu a implementação de um benefício básico voltado às famílias mais pobres independentemente da composição familiar. Ao lado dele, instituiu-se um piso variável, vinculado à existência de crianças na família. A progressiva expansão do PBF, levando à implantação de uma ampla cobertura ao longo dos últimos quatro anos,⁶ vem consolidando a transferência de renda não-contributiva como um novo pilar da proteção social brasileira, cumprindo um papel específico e complementar aos demais programas de segurança de renda, como será visto a seguir.

3 A COBERTURA DOS BENEFÍCIOS CONTRIBUTIVOS E DOS NÃO-CONTRIBUTIVOS

Em seu novo formato, a garantia de renda no campo da seguridade social vem operando por meio de uma política contributiva e por programas assistenciais, de natureza não-contributiva e seletiva, dirigida a um público geralmente definido sob condições de renda.⁷ Essas ações perseguem objetivos distintos: enquanto o seguro social visa evitar as situações de ausência de renda nos casos da perda da capacidade de trabalho, os programas assistenciais buscam fazer frente às situações em que a pobreza já está instalada. Observando sua trajetória desde a década de 1990, percebe-se a afirmação progressiva dessas duas vertentes de garantia de renda. Elas se tornam responsáveis por um patamar progressivo de cobertura, em que pese a manutenção de um elevado grau de desproteção social no país.

A previdência social que emerge da Constituição mantém-se organizada sob a base da contribuição de empregados e empregadores, garantindo proteção aos riscos sociais para os trabalhadores com contratos formais de trabalho.⁸ Para os demais grupos de trabalhadores, a lei institui tratamento distinto. A grande inovação instituída com a ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar significou a inclusão de milhões de famílias na previdência social, com a quase universalização de sua cobertura no meio rural.

4. Esses programas tinham em comum a mesma definição de população beneficiária (famílias de renda mensal inferior a ½ salário mínimo (SM) *per capita*, o que correspondia, na época, a R\$ 90). O Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação compartilhavam também os valores dos benefícios (R\$ 15 por criança, até um total máximo de R\$ 45), e o fato de beneficiarem apenas famílias que tivessem crianças em sua composição.

5. Sobre a evolução desses programas, ver Ipea (2007).

6. Uma estimativa da ainda incompleta cobertura do PBF foi realizada por Lavinas e Cavalcanti (2007).

7. Além desses dois modelos, cabe destacar a existência de um terceiro formato de políticas de garantia de renda, constituída pelos programas universais de transferência de renda (MOREL, 1999). Distintos do seguro social e da assistência social, programas dessa natureza ainda não operam no Brasil, como destacam Lavinas e Cavalcanti (2007).

8. Cabe lembrar que a Constituição de 1988 reconheceu o seguro-desemprego como parte da proteção previdenciária.

Entretanto, quadro diferente se desenha para os trabalhadores urbanos não atrelados a contratos formais de trabalho. Este configura um grupo ainda majoritariamente excluído da proteção previdenciária. Analisando as taxas de contribuição à previdência social das ocupações não-assalariadas, Campos e Pochmann (2007) concluem que menos de 11% desses trabalhadores (ocupados por conta própria, em emprego sem carteira, em atividades em produção para o próprio consumo, em construção para próprio uso ou sem remuneração) mantinham-se, em 2006, como contribuintes. A baixa taxa de contribuição é reforçada pelo expressivo número de desempregados no mercado de trabalho assim como pela alta rotatividade no emprego que, segundo aqueles autores, compromete a permanência da filiação previdenciária e, em consequência, a garantia da proteção social decorrente.

O caminho da inclusão previdenciária vem sendo perseguido pelo Ministério da Previdência desde 2004, com medidas como o Super Simples, que busca ampliar a cobertura dos empregados sem carteira, a adoção de incentivos tributários para a formalização dos empregados domésticos e, mais recentemente, a instituição do regime simplificado de aposentadorias, que reduziu a alíquota de contribuição para autônomos, estudantes e donas de casa.⁹ Contudo, a baixa renda, a precariedade dos vínculos trabalhistas e a incerteza ocupacional que caracterizam as atividades de grande número de trabalhadores urbanos tornam a instituição de uma cobertura universal de base contributiva no país pouco exequível.

À guisa de um balanço geral, no que diz respeito à cobertura, a previdência social ampliou a população protegida, que passou, entre 1995 e 2005, de menos de 36 milhões para mais de 47 milhões de pessoas, representando um incremento de 32% no número de trabalhadores diretamente amparados – 56% da População Economicamente Ativa (PEA). Contudo, estima-se que, em 2005, 38 milhões de trabalhadores (44% da PEA) não contavam com amparo previdenciário (IPEA, 2008).

Ao lado da previdência social, a Carta Constitucional instituiu uma segunda garantia de renda vinculada à seguridade social, o BPC. De natureza não-contributiva, esse benefício assistencial visa à proteção dos inativos – idosos e deficientes – em situação de indigência. O BPC garante uma renda de solidariedade nacional por meio do pagamento de um benefício mensal no valor de 1 SM aos idosos (com 65 anos ou mais) e às pessoas com deficiência consideradas incapacitadas para a vida autônoma e para o trabalho e em situação de extrema pobreza. A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) regulamentou o BPC fixando o acesso ao benefício para aqueles cuja renda familiar *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do SM. O BPC foi o primeiro benefício assistencial implementado no país em escala nacional, tendo começado a operar em 1996.¹⁰

A ampliação da proteção social no campo dos benefícios não-contributivos foi realizada mais recentemente por meio dos chamados programas de transferência de renda. Apesar de sua origem estar largamente assentada em uma busca de alternativa

9. Ver a respeito Ipea (2007b).

10. Devido à expressiva cobertura dos idosos rurais pela previdência rural, o BPC se caracteriza, hoje, como um benefício quase integralmente urbano e atende parte da população idosa urbana não segurada pela previdência social. Em 2006, 8 em cada 10 idosos brasileiros recebiam benefícios da seguridade social, sendo que esse número subia para 9 em cada 10 residências com presença de idosos (IPEA, 2007a).

ao modelo universalista de proteção social que emergiu da Constituição, essa iniciativa se consolidou nos últimos anos por meio do PBF e vem, em larga medida, se integrando àquele modelo. É o que se pode deduzir ao observar o público coberto hoje pelo PBF, distinto tanto daquele que contribui para a previdência social quanto dos beneficiários do BPC. Para garantir uma renda mínima a toda a população em situação de extrema pobreza, o PBF alcança principalmente famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho.

Herdeiro dos programas de transferência de renda implementados no final dos anos 1990 em diversas cidades brasileiras, e após 2000, pelo governo federal, o PBF introduz uma relevante inovação com relação aos anteriores. Os primeiros programas federais beneficiavam principalmente famílias em situação de pobreza que contavam com crianças em sua composição, reafirmando assim a idéia da vulnerabilidade pela idade como condição para a legitimidade da transferência de renda. O PBF, ao contrário, mantém uma faixa de proteção que beneficia qualquer família, independentemente de sua composição. Como mostra o quadro 1, em janeiro de 2008, as famílias cuja renda *per capita* seja inferior a R\$ 60,00, tendo ou não crianças, têm acesso ao chamado piso básico do programa, no valor de R\$ 58,00. Ao lado desse piso o programa opera também com dois pisos variáveis: um no valor de R\$ 18,00, para cada criança ou adolescente até 15 anos, no limite de três filhos por família e o outro no valor de R\$ 30,00 para cada jovem entre 16 e 17 anos, no limite de até dois jovens por família.¹¹ Esses dois pisos são concedidos para as famílias com renda mensal até R\$ 60,00 que tenham crianças e também para as famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00. Os valores pagos pelo Bolsa Família variam, assim, entre R\$ 18,00 e R\$ 172,00, de acordo com a renda mensal da família e o número de crianças e jovens.

QUADRO 1
Tipos de benefícios concedidos pelo PBF – janeiro de 2008

	Famílias com renda de até R\$ 60,00 <i>per capita</i>	Famílias com renda entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 <i>per capita</i> e com crianças e adolescentes de 0 a 17 anos
Piso básico	Benefício fixo de R\$ 58,00	-
Piso variável - crianças	Benefício de R\$ 18,00 por criança (máximo de 3 crianças)	Benefício de R\$ 18,00 por criança (máximo de 3 crianças)
Benefício Variável Jovem (BVJ)	Benefício de R\$ 30,00 por jovem (máximo de 2 jovens)	Benefício de R\$ 30,00 por jovem (máximo de 2 jovens)
Valor máximo do benefício por família	R\$ 172,00	R\$ 114,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
Elaboração: Ipea/Disoc.

11. O BVJ passou a ser implementado a partir de março de 2008.

Assentado no princípio da solidariedade nacional, o PBF representa um avanço na proteção social e na seguridade social brasileira.¹² Pela primeira vez, a nossa política social opera um programa de distribuição de renda à população pobre, independentemente de comprovação de incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito. Na história da assistência social do país, a identificação do “pobre merecedor” sempre organizou as práticas de ajuda, seja ela pública ou privada. Por esse critério era identificada a população pobre “desobrigada” de cobrir suas necessidades pelo exercício do trabalho – crianças, deficientes, idosos ou mulheres com filhos – ou a população trabalhadora vítima de situações trágicas ou episódicas que legitimassem a oferta do benefício monetário – secas, morte, acidentes etc. O acesso convencional dos trabalhadores a benefícios monetários da seguridade social deveria se fazer pela previdência social, enquanto se mantinha para a parcela da população em idade ativa, mas sem trabalho estável ou remunerado que lhe desse acesso ao seguro social, a suspeita da corrupção moral – indigência, preguiça, indolência, ou irresponsabilidade –, justificando a ausência de qualquer proteção social garantida pelo Estado.

A inovação representada pelo Bolsa Família diz respeito, assim, ao reconhecimento da relevância e da legitimidade de garantir um aporte de renda a todos aqueles que estejam abaixo de um patamar de renda considerado mínimo. Tal garantia não precisa estar submetida à existência de características específicas como exercer ou não uma atividade remunerada, habitar área urbana ou rural ou ter ou não filhos.¹³ Em que pesem as restrições representadas pelo limitado valor do benefício ofertado (cujo valor médio era de R\$ 72 em dezembro de 2007) e pela ausência de uma regra de indexação, a instituição do PBF parece efetivamente configurar a formação de um novo pilar no sistema de proteção social no país.¹⁴

A cobertura desse conjunto de programas de segurança de renda é, hoje, expressiva. Como pode ser observado na tabela 1, em dezembro de 2007, considerando o PBF, o BPC e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a seguridade social brasileira operou mais de 36 milhões de benefícios, dos quais mais de 27,9 milhões (78%) eram de até 1 SM e cerca de 17 milhões tinham o valor de 1 SM.

12. Apesar de ser operado por uma gestão própria e independente, esse programa é aqui entendido como um programa do campo da assistência social – e, em decorrência, da seguridade social, devido ao fato de: a) ser um benefício não-contributivo; b) operar no âmbito da segurança de renda; c) ter cobertura universal no grupo beneficiário; e d) não contrariar os princípios que regem a seguridade social expressos no artigo 194 da Constituição Federal. Em que pese ser um benefício assistencial, o PBF ainda não pode ser identificado como um direito social.

13. Mesmo que o valor do benefício varie em função da composição da família, o piso básico independe dessa composição, como já citado.

14. Cabe lembrar que o caráter condicionado dos benefícios do PBF no que se refere a famílias com crianças (a grande maioria das famílias beneficiárias) pode vir a representar uma restrição na configuração desse novo patamar de garantia de renda. Até o momento, as condicionalidades não têm sido usadas em seu potencial punitivo e sim geridas em favor da inserção dos membros dessas famílias em outros campos da política social.

TABELA 1

Benefícios previdenciários e assistenciais: número total e benefícios no valor de até 1 SM – dezembro de 2007

	PBF	Benefícios assistenciais ^a	Benefícios previdenciários – RGPS	Total
Número de benefícios emitidos	11.043.076	3.080.821	22.066.263	36.026.502
Total dos benefícios com valor igual ou menor que 1 SM	11.043.076	3.080.764	14.010.026	27.954.453
Percentual dos benefícios com valor igual ou menor que 1 SM	100,0	99,9	63,5	77,7

Fontes: *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 12, n. 12 e MDS, relatório do PBF.

Elaboração: Ipea/Disoc.

^a Consideram-se aqui os benefícios do BPC e os benefícios referentes à Renda Mensal Vitalícia (RMV).

O PBF atendeu, em dezembro de 2007, cerca de 11 milhões de famílias em todo o país, estimando-se um alcance para 54 milhões de pessoas. O BPC distribuiu no mesmo período 2,7 milhões de benefícios, sendo que, deste número, 1,3 milhão era para idosos e 1,4 milhão, para pessoas portadoras de deficiência que as incapacitavam para o trabalho. Somando aos beneficiários do BPC aqueles que ainda recebem a antiga RMV,¹⁵ o número de pagamentos no campo desses benefícios assistenciais sobe para 3,1 milhões.

Entre os benefícios previdenciários pagos pelo RGPS,¹⁶ aqueles de 1 SM representaram 63,5% do número de benefícios pagos no mês de dezembro, cobrindo praticamente 14 milhões de beneficiários. Cabe lembrar que entre os benefícios previdenciários predominam os de aposentadoria e pensões por morte, que somam mais de 90% do total dos benefícios.¹⁷

Contudo, em que pese a relevância da cobertura garantida pela seguridade social e seus impactos redistributivos,¹⁸ cabe ainda ampliar o debate sobre o papel dos programas que operam benefícios monetários no combate à pobreza e à iniquidade no país. O aprimoramento de tais programas e sua integração com o sistema contributivo de proteção aos riscos sociais passam, neste momento, por uma discussão mais ampla sobre o papel das políticas de solidariedade nacional na garantia de rendas mínimas nas diversas situações de vulnerabilidade social e pobreza.

15. A RMV foi substituída pelo BPC em 1996. A partir de então foram canceladas novas concessões, passando a ser pagos somente os benefícios já concedidos.

16. Além do RGPS, a previdência social opera ainda os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e regimes complementares. A previdência básica, formada pelo RGPS e administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atende obrigatoriamente aos empregados do setor privado – regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) –, de empresas estatais, trabalhadores rurais do Regime de Economia Familiar, assim como os conta-própria e contribuintes avulsos. Este é o principal pilar da previdência social. Os RPPS englobam os regimes de previdência para servidores públicos civis e militares em níveis federal, estadual e municipal. Há RPPSs nos 27 estados e no Distrito Federal e em mais de 2.100 municípios, atendendo, em 2005, 6% dos segurados da previdência social. Por fim, a previdência complementar tem por objetivo conceder benefícios opcionais complementares aos segurados da previdência dos empregados do setor privado.

17. Os demais benefícios previdenciários são os auxílios por motivo de doença, acidente ou reclusão e o salário-maternidade. Somam-se a eles os benefícios acidentários, também de pequena expressão.

18. Um conjunto de estudos vem se debruçando sobre o impacto distributivo desses programas. Ver, entre outros, Soares *et al.* (2006) e Soares *et al.* (2007).

4 POBREZA, POBREZAS E GARANTIA DE RENDA

Do quadro de cobertura já apresentado, destacam-se não apenas a diferenciação do objetivo dos programas contributivos e não-contributivos que compõem hoje a proteção social brasileira no campo da garantia de renda, como também a diferença de público-alvo. De fato, aqueles programas beneficiam populações distintas no que se refere à sua participação no mercado de trabalho. Os benefícios sob responsabilidade da previdência social, assim como o BPC, visam beneficiar as populações reconhecidas como dispensadas ou impossibilitadas, temporária ou definitivamente, de arcarem com sua sobrevivência pelo próprio trabalho. O Bolsa Família, por outro lado, alcança principalmente aquelas famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho. Assistiu-se, assim, nos últimos 20 anos, a uma ampliação da cobertura para riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho, sob o qual se voltam benefícios contributivos e não-contributivos, ao mesmo tempo em que inaugurou-se um novo pilar visando à garantia de renda para a população em situação de ausência ou insuficiência de renda.

Os dois processos de expansão dialogaram com o movimento de esgotamento do modelo histórico de proteção social implantado no país a partir dos anos 1930 e que, desde a década de 1980, via serem minadas as bases sobre as quais se assentava. De um lado, ficava evidente a impossibilidade de universalização da cobertura de um sistema organizado sobre as bases restritas do seguro social. Chegava ao fim a expectativa de progressiva ampliação dessa cobertura, a ser realizada pelo avanço do assalariamento e do crescimento dos postos de trabalho ligados a setores dinâmicos da economia, e que garantiriam inclusive o crescimento das remunerações. De outro lado, também se exauria o projeto desenvolvimentista que operava com a promessa de inclusão gradativa do conjunto de trabalhadores no mercado de trabalho moderno e protegido, e que, com a manutenção dessa expectativa, atuava como legitimador da exclusão presente de expressivos segmentos de trabalhadores (THEODORO, 2003).

Efetivamente, o desenvolvimento econômico acenava para a melhoria das rendas a serem obtidas no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que o seguro social pretendia garantir o enfrentamento dos riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho de um grupo cada vez maior de trabalhadores. Essa perspectiva se alimentava (ao mesmo tempo em que o reforçava) de um projeto de sociedade ancorado na dinâmica do trabalho e na sua valorização. A retribuição justa do trabalhador por meio de participação no mercado de trabalho se estenderia, também fora dele, pela sua contribuição à previdência social.

Se a estagnação econômica que marcou os anos 1980 e 1990 minou parte das promessas que trazia a previdência social desde sua origem, a legitimidade desta instituição não foi, contudo, abalada. De fato, o seguro social no Brasil se constituiu em um mecanismo solidamente ancorado em termos políticos e sociais. Sua força se baseia na valorização das relações assalariadas de trabalho, entendida como parte do processo geral de modernidade e mobilidade social de cada um de seus participantes, bem como no alto grau de legitimidade de um direito social ancorado no pagamento de contribuições. O seguro social pressupõe a prévia contrapartida, via cotização, que assegura o direito ao recebimento do benefício. Ao lado da contribuição como

participação e esforço individual que garante o direito, o seguro social reforça a centralidade do trabalho enquanto valor e prática social.

O surgimento de benefícios monetários não ancorados na contribuição social ou na comprovação do exercício do trabalho legítimo faz emergir tensões expressivas no campo da proteção social. Como chama a atenção Morel (1999), a assistência social, ao contrário do seguro social, não responde ao princípio da reciprocidade. De fato, além de estar assentada na separação entre os que pagam e os que recebem, a assistência social exige a comprovação do estado de necessidade. A ausência de contrapartida coloca poucos problemas quando os benefícios assistenciais são dirigidos aos idosos – cuja contribuição ao desenvolvimento social já teria sido dada –, às crianças – cuja contribuição ainda será efetuada – e aos doentes ou inválidos – para quem tal demanda pode ser suspensa. Mas os problemas são efetivos quando se trata da parte do sistema de proteção social que atende à população em idade ativa e em condições de trabalho.

O benefício sem a contrapartida da cotização para a população apta para o trabalho parece questionar a própria obrigação do trabalho que organiza as sociedades modernas. Ao mesmo tempo, significa um reconhecimento da incapacidade do sistema econômico em prover oportunidades à população. Esses benefícios parecem ainda ameaçar a organização do trabalho ao proteger grupos sociais cuja participação no processo produtivo permanece precária, inclusive devido à sua própria ausência de motivação, segundo sustentam certos setores. A suspeita que se dirige contra os segmentos de trabalhadores pobres não integrados às relações formais de trabalho é um elemento permanente do debate social e vem atuando ativamente, desde a década de 1930, contra as propostas de ampliação da cobertura da proteção social no Brasil (JACCOUD, 2002).

Contudo, a longa crise econômica associada à redução da criação de postos de trabalho formais e à queda da renda média do trabalho permitiu dar corpo à instituição de uma política de garantia de renda para um espectro ampliado da população. Entendida como uma medida pontual de luta contra a pobreza, essa nova política terminou por efetivar o reconhecimento de novos interesses e a garantia de proteção às parcelas mais vulneráveis da sociedade. Nesse contexto, a assistência social passou a se responsabilizar por um braço distinto e complementar da proteção social. Atingiu uma população impossibilitada de obter renda satisfatória via sua inserção no mercado de trabalho, bem como de se assegurar, via cotização, de uma proteção social nas eventualidades da incapacidade para o trabalho.

Entretanto, a ampliação do escopo da cobertura dos programas de garantia de renda ainda não está consolidada. A adoção dos benefícios assistenciais depende da clara afirmação de um projeto político abrangente, que mobilize um novo patamar de intervenção do Estado no campo social. Esse papel “reparador” ou compensatório precisa ampliar sua legitimidade ao combater situações de carência e limitações de autonomia consideradas socialmente injustas. Essa, contudo, não é uma trajetória simples, como tem mostrado, no caso do Brasil, não apenas os debates em torno da consolidação e ampliação do PBF, como da continuidade da previdência rural e do BPC.

5 POBREZA E MERCADO DE TRABALHO

Em que pese a visão uniforme sobre pobre e pobreza que vêm marcando o debate em torno do PBF, torna-se importante destacar sua relação com a questão do trabalho. Em um contexto econômico marcado pela expressiva precariedade do mercado de trabalho, e face a um tecido social caracterizado por uma enorme heterogeneidade, avançar no debate sobre o público potencial do PBF pode permitir uma clareza maior do papel de proteção social que esse programa exerce e que ainda pode vir a exercer.

Visando analisar com mais atenção os domicílios cujos chefes estão em idade ativa e fazem parte da PEA, as tabelas 2 e 3 trazem informações sobre as ocupações desses chefes, assim como sobre a renda média per capita de seus domicílios no ano de 2006.

A tabela 2 permite observar a posição na ocupação do conjunto dos chefes de família com idades de 16 a 59 anos pertencentes à PEA, segundo a faixa de renda de suas famílias.¹⁹ Considerando todas as faixas de renda, vê-se que o maior grupo de chefes de família está ocupado em empregos com carteira (35%), seguidos pelos conta-própria (26%) e pelos empregados sem carteira (15%). Apenas 4% são desempregados e menos de 2% trabalhadores sem remuneração.

Ao considerar apenas as famílias cuja renda familiar encontra-se abaixo de $\frac{1}{4}$ do SM, observa-se que 40% de seus chefes estão ocupados por conta própria, 30% são empregados sem carteira (incluindo os domésticos sem carteira) e mais de 17% são desempregados. É interessante também observar que 6% das famílias cujos chefes estão ocupados em empregos com carteira encontram-se em situação reconhecida como de indigência.

Considerando que, quando a pesquisa da Pnad foi a campo, o SM era de R\$ 350, cabe lembrar que o corte de $\frac{1}{2}$ SM equivalia, em valores nominais, a R\$ 175. Nesse sentido, boa parte das famílias com renda entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ SM era público-alvo do PBF que, desde abril de 2006, utilizava, como valor para acesso, a renda familiar *per capita* de até R\$ 120.²⁰ Nesse grupo, como também pode ser visto na tabela 2, altera-se significativamente a ocupação dos chefes de família com relação ao observado no estrato anterior. O maior grupo passa a ser de empregados com carteira (30%), seguidos dos ocupados por conta própria (29%) e pelos empregados sem carteira (28%). Os chefes de família desempregados representam apenas 5% nesse grupo de renda.

19. De acordo com a metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considera-se que existem famílias conviventes no mesmo domicílio. Contudo, devido ao fato de que, em 2006, 72% dos chefes das famílias conviventes eram filhos e 26,7% eram parentes do chefe do domicílio, optou-se, no texto, por tratar indistintamente famílias e domicílios.

20. Observe-se que se decidiu utilizar, neste trabalho, as faixas de renda de $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$ e 1 SM por dois motivos. O primeiro se refere ao fato de que essa classificação tem sido a mais usual nas análises sobre pobreza e indigência no Brasil. O segundo se deve a dificuldades metodológicas e analíticas que poderiam advir aqui da utilização dos valores nominais então usados pelo PBF. Nesse sentido, deve-se ressaltar que, dadas as características da Pnad, é expressiva a dificuldade de retirar da renda das famílias os valores referentes aos benefícios assistenciais – BPC e PBF – recebidos. Cabe também lembrar o fenômeno da volatilidade da renda das famílias pobres destacada por Soares *et al* (2009). Esses autores chamam a atenção para o fato de que a renda das famílias beneficiárias do PBF é marcada pela instabilidade, o que permite que um percentual expressivo dessas famílias cruze constantemente, durante o ano, a linha de pobreza estabelecida pelo programa.

TABELA 2

Distribuição dos chefes de domicílios^a, segundo a posição na ocupação, por estratos de renda domiciliar *per capita* – 2006
(Em %)

Posição da ocupação	Total de pessoas	Renda domiciliar <i>per capita</i> em SM			
		0 -- 1/4	1/4 -- 1/2	1/2 -- 1	1 ou +
População total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Doméstico sem carteira	3,33	5,55	5,73	4,14	1,50
Doméstico com carteira	1,60	0,44	1,70	2,19	1,48
Funcionário público e militar	7,20	0,71	2,55	4,73	11,74
Empregados sem carteira	15,16	23,65	22,04	15,74	10,43
Empregados com carteira	35,08	5,94	30,07	40,84	39,84
Empregador	6,19	0,76	1,48	2,90	11,01
Conta-própria	25,69	39,39	29,00	25,27	21,79
Sem remuneração	1,75	6,91	2,11	1,29	0,78
População desocupada/desempregada	3,99	16,66	5,33	2,91	1,43

Fontes: IBGE/Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006.

Elaboração: Ipea/Disoc – Núcleo de Gestão de Informações Sociais.

^a Participantes da PEA com idade entre 16 e 59 anos.

Visando completar os dados apresentados, a tabela 3 permite visualizar a frequência das famílias nas diferentes faixas de renda com relação à posição na ocupação dos chefes da família. Observa-se que, de acordo com a Pnad de 2006, pouco menos de 10% das famílias cujos chefes participavam da PEA estavam em situação de indigência. Contudo, mais de 40% das famílias cujo chefe estava desempregado se encontravam nesse grupo. Praticamente o mesmo se observa nas famílias onde o chefe trabalha sem remuneração.

Nas famílias brasileiras onde os chefes trabalham como doméstico sem carteira, 16% estão em situação de indigência. O mesmo acontece nas famílias onde o chefe trabalha como empregado sem carteira ou por conta própria.

A tabela 3 permite ainda observar que 64% das famílias cujos chefes estavam desempregados mantinham-se com rendas abaixo de ½ SM, assim como 60% das famílias cujo chefe estava trabalhando sem remuneração. Neste mesmo patamar de renda estavam 46% das famílias cujo chefe dedicava-se ao trabalho doméstico sem carteira e 20% dos que eram trabalhadores domésticos com carteira. Nas famílias em que os chefes estavam ocupados em outros empregos sem carteira e por conta própria, o percentual de pobreza era, respectivamente, de 41% e 35%.

TABELA 3

Distribuição dos chefes de domicílios^a, segundo estratos de renda domiciliar *per capita*, por posição na ocupação – 2006
(Em %)

Posição da ocupação	Total de pessoas	Renda domiciliar <i>per capita</i> em SM.			
		0 -- 1/4	1/4 -- 1/2	1/2 -- 1	1 ou +
População total	100,00	9,79	17,46	26,50	46,25
Doméstico sem carteira	100,00	16,31	30,01	32,92	20,77
Doméstico com carteira	100,00	2,70	18,48	36,18	42,64
Funcionário público e militar	100,00	0,97	6,19	17,40	75,44
Empregados sem carteira	100,00	15,27	25,39	27,52	31,82
Empregados com carteira	100,00	1,66	14,97	30,86	52,52
Empregador	100,00	1,21	4,17	12,39	82,24
Conta-própria	100,00	15,01	19,71	26,07	39,22
Sem remuneração	100,00	38,67	21,11	19,55	20,67
População desocupada/desempregada	100,00	40,82	23,29	19,33	16,57

Fontes: IBGE/Microdados da Pnad de 2006.

Elaboração: Ipea/Disoc – Núcleo de Gestão de Informações Sociais.

^a Participantes da PEA com idade entre 16 e 59 anos.

Como mostra a tabela 3, em 2006, 27,25% dos chefes de família economicamente ativos e na faixa de idade de maior atividade – entre 16 e 59 anos – pertenciam a famílias cuja renda mensal média não alcançava a metade do SM. Os dados da Pnad mostram com clareza a relação entre o desemprego do chefe da família e as condições de pobreza e indigência da família. Paralelamente, aponta-se uma nítida vinculação entre pobreza e indigência e a inserção em certas ocupações. Observa-se que o fato de trabalhar não diminui necessariamente o risco de pobreza, devido à precariedade das ocupações e a sua fraca remuneração.

É essa população de trabalhadores pobres e suas famílias que estão sendo incluídos no sistema de proteção social pelo PBF. Circulando entre situações de desemprego, trabalho sem remuneração, ocupações incertas, empregos precários e rendas insuficientes, a população em situação de pobreza está submetida a vários tipos de vulnerabilidade. Na seção 6 a seguir, procurar-se-á aprofundar sobre os pilares contributivo e não-contributivo da proteção social brasileira e seu papel no enfrentamento das situações de risco social e de efetiva destituição vivenciadas no país por parte significativa de sua população.

6 PROTEÇÃO SOCIAL E MERCADO DE TRABALHO

A proteção social brasileira ampliou sua cobertura nas últimas duas décadas, passando, como foi visto, a atender não apenas aos trabalhadores vinculados a contratos formais de trabalho, mas, também, aos trabalhadores rurais em regime de economia rural, idosos e deficientes em situação de indigência e, por fim, por meio de um benefício diferenciado, às famílias em situação de extrema pobreza. Contudo, a

consolidação da proteção social enquanto instrumento de garantia de renda ainda é, no Brasil, um processo incompleto.

No que se refere ao sistema contributivo de cobertura de riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho, mantêm-se a exclusão dos trabalhadores desempregados, empregados rurais e urbanos sem carteira, assim como praticamente todo o rol de trabalhadores vinculados a atividades autônomas. Paralelamente, parcelas dos trabalhadores formais estão submetidas ao risco de perda da condição de segurado devido a dificuldades de cumprir, ao longo do tempo, as regras previdenciárias. A cobertura parcial da previdência social tem sido largamente explicada pela configuração do mercado de trabalho nacional e de sua incompatibilidade parcial com o modelo de seguro social, que deu origem e ainda se mantém como pilar central de nossa proteção social. Como consequência desse quadro de desproteção, observa-se um amplo espectro de segmentos para os quais a perda da capacidade de trabalho significa a passagem ou o agravamento de situações de carência ou ausência de renda.

No outro espectro da proteção social, a garantia de renda implantada pelos programas assistenciais também opera em diálogo permanente com o mercado de trabalho. Os beneficiários idosos do BPC são antigos participantes do mercado de trabalho (e seus dependentes) que não mantiveram vínculos contributivos com a previdência social. Como visto na seção anterior, são também as famílias de trabalhadores desempregados, empregados sem carteira, trabalhadores autônomos e trabalhadores sem remuneração o público privilegiado do PBF.

A reprodução de pobreza e desigualdade no âmbito do mercado de trabalho configura-se, assim, no centro do debate sobre a proteção social. A imagem do pobre como o incapacitado ou excluído do mundo do trabalho não é senão um reflexo parcial da realidade. O próprio exercício do trabalho suscita a produção e a reprodução de situações de pobreza, que impedem tanto a obtenção de renda suficiente para o acesso aos bens básicos ou mesmo indispensáveis à sobrevivência, como o acesso à proteção social de natureza contributiva que permitirá enfrentar os problemas decorrentes da perda da capacidade de trabalho.

O duplo papel dos sistemas públicos de garantia de renda – disponibilização de uma renda mínima aos cidadãos e enfrentamento das situações de ausência de renda por perda da capacidade de trabalho – assume, assim, diante da precariedade do mercado de trabalho no Brasil, um caráter ainda mais estratégico do que em países mais desenvolvidos. É o que têm revelado os estudos que buscam avaliar o impacto das transferências de renda previdenciárias e assistenciais no quadro de pobreza e indigência no país. As estimativas apontam que, na ausência de tais transferências, o patamar de indigência no país dobraria, assim como cresceria de forma expressiva os percentuais de pobreza.²¹ Sem os benefícios operados pela seguridade social, a pobreza ultrapassaria a metade da população em algumas regiões e a indigência dobraria em todas elas (JACCOUD, (2006).

Não apenas no Brasil o papel preventivo das políticas de proteção social tem sido destacado. Um exemplo pode ser dado pelos estudos realizados na última década

21. Ver a respeito, entre outros, Delgado (2005), Ipea (2007), Ipea (2007a) e Lavinas e Cavalcanti (2007).

sobre a relação entre crescimento do desemprego e crescimento da pobreza. Atkinson (1998), por exemplo, analisando as taxas de crescimento da pobreza e desemprego em diversos países da Europa, mostra que a correlação não é positiva onde os benefícios e a cobertura dos programas de garantia de renda são amplos. Analisando a pobreza no sul e no norte da Itália, Paugam (2005) observa que ela é mais forte no sul, mesmo entre os desempregados. A explicação é encontrada na cobertura do seguro-desemprego dos trabalhadores do norte, em geral vinculados aos ramos industriais. A variação encontrada entre países, e mesmo em diferentes regiões de um mesmo país na evolução da pobreza em quadros de ampliação do desemprego, aponta para a influência efetiva dos instrumentos e políticas de proteção social.

De fato, o papel dos sistemas de proteção social não se limita – nem pode se limitar – a beneficiar os indivíduos em situação de pobreza. Seu papel preventivo, operado pelos programas de seguro social, tem permitido enfrentar a insegurança e a precariedade relacionadas aos riscos de a população trabalhadora e de suas famílias caírem em situação de pobreza na medida em que suas condições de trabalho estivessem comprometidas pela idade, doença, invalidez ou desemprego. Contudo, esse papel não pode resumir o conjunto da intervenção pública no campo da garantia de renda. Os inúmeros exemplos de programas que beneficiam os trabalhadores ativos e suas famílias nos diversos países ganham progressivo destaque num mundo do trabalho em rápida mudança. Esse debate é ainda mais relevante no Brasil onde tais transformações se associam à reprodução de formas tradicionais de inserção precária no mercado de trabalho e a uma sempre surpreendente resistência à desconcentração das rendas nacionais, dentro e fora do âmbito do trabalho.

7 CRISE SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL

Compartilha-se neste artigo da compreensão de que a proteção social significa a implantação de um sistema que visa ultrapassar tanto as restrições impostas pelo moralismo da filantropia quanto os limites da garantia de renda ancorada na aquisição de propriedades ou poupança quando esgotada ou limitada a possibilidade de acesso à renda do trabalho (CASTEL, 1998). Nesse sentido, a proteção social implica a instituição de seguranças dadas ao indivíduo em decorrência de sua participação em um coletivo social, seja ele de natureza corporativa ou nacional. O pressuposto de tal garantia é a existência de um compromisso entre diferentes setores da sociedade em torno da implantação de um regime de solidariedade garantido pelo Estado e tendo como objetivo a redução da vulnerabilidade, da insegurança e do risco da pobreza.

Contudo, cabe lembrar que o tema que ocupa o lugar central no debate sobre o formato da proteção social não é o da pobreza em si. O cerne desse debate se refere à questão da integração social nas sociedades modernas, ancoradas, de um lado, na centralidade do trabalho e na criação de riquezas e, de outro, na igualdade política e civil dos indivíduos. Assim, é não apenas da pobreza, mas também, da capacidade de integração e interação entre os diversos segmentos e setores da sociedade brasileira que se trata. Tal debate não implica a anulação ou o não reconhecimento do conflito social em seus diversos matizes como fenômeno e dinâmica social. Ao contrário, ele demanda sua identificação, assim como o estabelecimento de instâncias de negociação

que possam publicizá-lo e processá-lo. Nas sociedades modernas, somente o Estado tem se mostrado a instituição capaz de assegurar a mediação entre os conflitos e a intervenção sobre a sociedade em torno da garantia de reconhecimento dos diversos grupos e seus interesses. Sendo parte da sociedade, mas, ao mesmo tempo, exterior a ela, é por meio do Estado e das políticas públicas que os interesses privados podem ser negociados e integrados em prol de um patamar de sociabilidade comum.

Numa sociedade com os níveis de desigualdade como a brasileira, o caráter deletério dos interesses privados se aguça devido à escassez das oportunidades e à ampliação das expectativas de consumo, de um lado, e à fragilização do Estado democrático, de outro. A desresponsabilização dos atores privados em torno do nível de desigualdades sociais e suas consequências (em especial as relacionadas à ruptura dos laços sociais causada pela violência, pelo isolamento social, pela perda de controle de territórios por parte de poderes públicos e sua conquista por poderes privados, mas também pela perda de vínculos estáveis de emprego e ocupação, perda de vínculos familiares ligados à ausência de renda, entre outros) só pode ser combatida pelo exercício do poder público a partir do aprofundamento de um projeto comum que garanta o reconhecimento de direitos e seu efetivo exercício às mais diferentes parcelas da população.

Compreende-se aqui, portanto, que a proteção social deve ser entendida como uma proteção contra o risco de fragmentação e mesmo de ruptura social que o processo de diferenciação social introduz na medida em que avança. Esse risco é ainda mais presente na sociedade brasileira, pesando, inclusive, sobre a ordem democrática, como já apontou Caldeira (2000). Em seu estudo sobre a violência de São Paulo, ela nos ensina o quanto “a lógica de um ciclo de violência é o oposto da lógica de uma ordem democrática”. O aumento dos abusos, da privatização da proteção pública e das formas paralelas de vingança privada esvazia a legitimidade do Estado democrático, sua expansão ou consolidação. Os ciclos de violência refletem, assim, a incapacidade de certos Estados se estabelecerem como autoridades legítimas, que provêm justiça e garantem o Estado de Direito. O fracasso em consolidar instâncias de mediação legítima dos conflitos esvazia o espaço público e sua capacidade de atuar. A dificuldade de estruturação da ordem pública democrática está, assim, relacionada à manutenção de amplos espaços da vida social na esfera estrita do privado.

Da mesma forma, pode-se afirmar que a manutenção da resolução dos conflitos distributivos no campo das relações pessoais e dos espaços privados também impacta no esvaziamento do espaço público e de suas instituições. A consolidação de um Estado democrático não pode mais prescindir da garantia, pelo poder público, do exercício e usufruto de direitos, inclusive os sociais. O campo da proteção social é o campo da solidariedade social, tendo como finalidade a constituição de um acesso mais igualitário aos recursos coletivos. Institui, assim, valores comuns que possam reunir os indivíduos para além de suas diferenças. Esse é um desafio do Estado, mas não apenas dele. Recusar a exclusão social é um desafio que demanda a abertura de um processo contínuo de negociação, onde os diferentes atores estejam presentes em torno dos objetivos da estabilidade, segurança e justiça, e reforçando o sentimento dos indivíduos de pertencimento à sociedade.

8 CONCLUSÃO: OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

Após considerada a trajetória recente de avanços da proteção social no Brasil, no que se refere à garantia de renda, destacado seu formato inconcluso e expostos alguns de seus graves problemas, fica para a conclusão a tarefa de citar alguns desafios atuais no enfrentamento das questões da pobreza, da desigualdade, da vulnerabilidade e dos riscos sociais a partir das políticas de previdência e assistência social.

No que se refere à segurança de renda para as situações relacionadas à perda da capacidade de trabalho, o desafio maior ainda é o da universalização da cobertura previdenciária no país. Dada a fragilidade relativa da capacidade contributiva de parte expressiva da população economicamente ativa, propostas vêm sendo apresentadas e merecem ser destacadas. Além dos esforços já citados de iniciativa do Ministério da Previdência Social no sentido da ampliação da cobertura aos trabalhadores de micro e pequenas empresas e aos autônomos e domésticos, ganham relevo as propostas de instituição de um piso universal, de eliminação do tempo mínimo de contribuição para acesso aos benefícios e de instituição de subvenções para alíquotas contributivas. Defendida por Matijascic, Kay e Ribeiro (2007), a proposta de um piso básico financiado com recursos do orçamento da seguridade social, visa incluir de forma ampla as populações pobres na proteção dos riscos sociais. Articulada a esse piso e visando combater o “caráter regressivo em termos de distribuição de renda para quem transita muito entre a formalidade e a informalidade”, os autores sugerem a instituição de um sistema onde toda contribuição, independentemente do tempo pelo qual será realizada a cotização ou do seu valor, tenha como contrapartida um acréscimo no valor futuro do benefício.

Cabe destacar a relevância da proposta do piso básico previdenciário como uma possibilidade de integração do BPC ao RGPS. A dissociação entre os dois sistemas exclui da proteção social os trabalhadores que não têm contribuído para a previdência social (cerca de metade da PEA), mas que, na idade da aposentadoria não se encontrem em situação de indigência. A universalização da cobertura previdenciária deve caminhar para uma integração maior entre o benefício assistencial e o benefício previdenciário nos casos de velhice e invalidez, sob pena de perda de organicidade do sistema.

Visando à expansão da formalização das relações de trabalho e à ampliação da cobertura previdenciária, Delgado (2007) propõe a instituição de subvenções, financiadas por tributos, para alíquotas contributivas de modo a garantir acesso aos benefícios mínimos. No mesmo sentido, Cardoso Jr. e Magalhães (2007) propõem a ampliação do conceito de segurado especial de modo a incluir, além dos trabalhadores rurais de economia familiar, os trabalhadores ocupados na autoconstrução, no autoconsumo ou na pequena economia familiar urbana. Também visando ampliar a inclusão do sistema previdenciário, Lúcio (2007) propõe a criação de mais faixas de alíquotas de contribuição e elevação do teto de contribuição, desvinculando-o do teto do benefício. Permite-se, dessa forma, a ampliação da contribuição dos salários mais elevados e do sistema de solidariedade entre os participantes do RGPS, como ocorre hoje em outros países.

Quanto à garantia de renda à população em situação de extrema pobreza, novas propostas também merecem ser discutidas. A necessidade de aumento no valor do benefício do PBF tem sido levantada em vários fóruns de debates. Efetivamente,

segundo a Pnad, estima-se que em 2006 existiam 21,7 milhões de pessoas vivendo em situação de indigência, ou seja, com uma renda familiar *per capita* mensal abaixo de ¼ do SM. Dada a ampla cobertura do programa e sua boa focalização, reconhecida em diversos estudos e avaliações²² pode-se sustentar a hipótese de que o baixo valor do benefício não esteja permitindo a saída de um número expressivo de beneficiários da situação de indigência.

Cabe lembrar que a experiência de outros países tem demonstrado que a regra de perda integral do benefício em função de ter-se alcançado o teto máximo de renda para acesso pode ser um problema para a expansão dessa medida de garantia de renda. Uma proposta passível de discussão seria o aumento do valor máximo do benefício associado a um teto de renda onde o valor a ser efetivamente recebido seria calculado pela diferença entre a renda existente na família e o teto de renda a ser garantido pelo Estado. É ainda importante lembrar a necessidade de instituição de um mecanismo de indexação do valor do benefício do PBF.

Propostas existem e apresentam alternativas diversas e efetivas visando à universalização da proteção social e à consolidação da seguridade social no país. Mais do que necessário, é urgente fazer avançar esse debate, tendo como objetivo reforçar o papel desse novo regime de políticas sociais na ampliação da solidariedade e da inclusão social.

22. Ver, por exemplo, Soares (2007).

REFERÊNCIAS

- ATKINSON, T. La pauvreté et l'exclusion en Europe. In: *Pauvreté et exclusion*. Paris: La Documentation Française, 1988.
- CALDEIRA, T. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.
- CAMPOS, A.; POCHMANN, M. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit/Unicamp, 2007.
- CARDOSO JR., J. C.; MAGALHÃES, H. Trabalho, previdência e proteção social no Brasil: bases para um plano de benefícios adequado à realidade nacional. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit/Unicamp, 2007.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- CLEMENTE, L. Medidas específicas que podem favorecer o crescimento de empregos formais no Brasil. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit/Unicamp, 2007.
- DELGADO, G. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: BALTAR, P. *et al.* (Orgs.). *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 2005.
- _____. Critérios para uma política de longo prazo para a previdência social. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit/Unicamp, 2007.
- DUFOUR, P.; BOISMENU, G.; NOEL, A. *L'aide au conditionnel: la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal: Presses de l'Université de Montreal, 2003.
- FAGNANI, E. Seguridade social no Brasil (1988-2006): longo calvário e novos desafios. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit/Unicamp, 2007.
- FRESSINET, J. L'indemnisation du chômage en Europe: entre l'activation des dépenses pour l'emploi et la garantie de minima sociaux. In: *Pauvreté et exclusion*. Paris: La Documentation Française, 2007.
- IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Edição Especial, n. 13, 2007. Disponível em: <(www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf)>.
- _____. *Pnad 2006: primeiras análises*. Brasília, 2007a.
- _____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 14, 2007b.
- _____. *Estado de uma Nação*. Brasília, Ipea, 2008. No prelo.
- JACCOUD, L. *Pauvreté, démocratie et protection sociale au Brésil*. Tese (Doutorado) – Paris: EHESS, 2002.
- _____. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e transferências de renda. In: PELIANO, A. M. (Org.). *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.248).
- _____. *Garantia de renda na perspectiva dos direitos assistenciais*. Caderno de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília: CNAS, 2007.

LAVINAS, L.; CAVALCANTI, A. O legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar? *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit/Unicamp, 2007.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. E.; RIBEIRO, J. O. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit/Unicamp, 2007.

MOREL, S. De l'assurance chômage à l'assistance chômage: la dégradation des statuts. *Revue de l'IRES*, n. 30, 1999/2.

_____. *Les logiques de la reciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux Etats Unis et en France*. Paris: PUF, 2000.

PAUGAM, S. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: PUF, 2005.

PROCACCI, G. *Gouverner la misère*. Paris: Seuil, 1993.

SOARES, F. *et al.* *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228).

SOARES, S. *et al.* *Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.293).

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. *Focalização e cobertura do programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Brasília: Ipea, 2009. Mimeografado.

THEODORO, M. População e trabalho: evolução do mercado de trabalho no Brasil. In: LESTIENNE, B.; MILESI, R.; GUERTECHIN, T. L. (Orgs.). *População e pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão e Editoração

Equipe Editorial

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

