



# Análises e propostas

## O direito à proteção social: perspectivas comparadas

Lena Lavinias  
Barbara Cobo

Nº 37 | novembro de 2009

**Lena Lavinias** é professora associada do Instituto de Economia da UFRJ.  
**Barbara Cobo** é doutoranda do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisadora da área de População e Indicadores Sociais do IBGE.

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

O conteúdo apresentado em “Análises e Propostas” representa o ponto de vista dos autores e não necessariamente reflete a opinião da Fundação Friedrich Ebert.

Esta publicação substitui a série anterior “Policy Paper” e também está disponível na internet: [www.fes.org.br](http://www.fes.org.br).

# Índice

<b>Apresentação</b>	<b>5</b>
<b>Da assistência à produção do trabalhador e, por fim, do cidadão</b>	<b>7</b>
<b>Argumentos econômicos favoráveis à existência dos sistemas de proteção social</b>	<b>12</b>
<b>Evoluções recentes do sistema de proteção social no Brasil: tendências favoráveis e desafios</b>	<b>18</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>22</b>



## Apresentação

Com esta série de Análise & Propostas a Fundação Friedrich Ebert (FES) busca disseminar considerações críticas sobre diferentes dimensões do desenvolvimento. Nosso principal objetivo é contribuir para que atores sócios-políticos comprometidos com o fortalecimento da democracia e com a ampliação da justiça social sejam interlocutores dos tomadores de decisão que influenciam a implantação de diversas políticas públicas, que ao fim constituem o atual modelo de desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, apostamos que as melhores escolhas governamentais são aquelas elaboradas em conjunto com os movimentos sociais, movimento sindical, acadêmicos, partidos políticos e diversas organizações não governamentais.

Esta série objetiva lançar bases conceituais iniciais sobre a temática do desenvolvimento tendo como foco a sociedade brasileira. Dentre os temas trabalhados nesta série de cinco ensaios, serão analisados: as condições políticas e históricas necessárias para que um projeto de desenvolvimento possa ser implementado de forma bem sucedida; a importância do salário mínimo (em processo de recuperação) como elemento-chave de uma política mais global de desenvolvimento social; a importância de um sistema de seguridade social como elemento básico de constituição e consolidação de uma sociedade desenvolvida. Também será objeto de análise a assertiva de que arrecadação de impostos, gastos governamentais e administração da dívida determinam que parte e em que proporções a sociedade se apropria do orçamento público. Por fim, é apresentado em detalhes a leitura de que existiram, no período recente no Brasil, dois diferentes padrões ou regimes de crescimento: um padrão incompatível

com um projeto consistente de desenvolvimento econômico, e outro que se mostra compatível com a constituição de uma rede de infraestrutura logística, que corresponde a uma das condições básicas do desenvolvimento do país.

Por meio dos nossos escritórios na América Latina, a FES pretende ampliar o número de atores sócio-políticos envolvidos neste debate. Além de nossos tradicionais parceiros brasileiros, criaremos plataformas de diálogo que também envolvam os demais países da região. Nesse sentido, temos a intenção que esta série de textos permaneça sendo utilizada como insumo nos encontros que buscam estimular a apropriação de conceitos técnicos por parte dos atores latinoamericanos, sem perder a dimensão política das escolhas que influenciam os modelos de desenvolvimento dos países de nossa região.



## O Direito à Proteção Social: perspectivas comparadas

Esse artigo se divide em três partes. Na primeira vamos recordar os fatores que levaram ao surgimento de sistemas de proteção social, em um processo que atravessou todo o século XX, e que constitui uma das maiores inovações institucionais das democracias ocidentais. Nem mesmo durante os anos duros do neo-liberalismo, foi possível abolir ou mesmo reduzir seu escopo e influência. Em segundo lugar, vamos explicar quais as razões econômicas, para além daquelas que dizem respeito à justiça social, que justificam a existência de um sistema de proteção social. Ou seja, porque tem de haver provisão pública de um conjunto de bens e serviços, e porque o Estado deve assegurar transferências de renda monetárias para reduzir o grau de destituição dos mais vulneráveis e garantir segurança econômica. Finalmente, na terceira parte, vamos indicar o perfil do sistema de proteção social brasileiro, como evoluiu desde a criação da Seguridade Social em 1988, e quais suas debilidades. tador mundial de café.

*“É preciso um ator central para conduzir tais estratégias, obrigar os parceiros a aceitarem objetivos sensatos, zelar pelo respeito dos compromissos. O Estado social é este ator. Em sua gênese, como se viu, primeiro foi montado com peças e pedaços. Mas à medida que se fortalece, chega à ambição de conduzir o progresso. É por isso que o conceito acabado do Estado Social, no desenvolvimento pleno de suas ambições, é social-democrata... É através do ideal social-democrata que o Estado social surge como o princípio de governo da sociedade, a força motriz que deve assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva da condição de todos... É para um Estado social-democrata que as reformas sociais são, em si mesmas, um bem, porque marcam as etapas da realização do seu próprio ideal. O reformismo assume aqui sua acepção plena: as reformas são os meios de realização da finalidade da política” (Castel, 2005, p.498)*

## I. Da assistência à proteção do trabalhador e, por fim, do cidadão.

O surgimento da proteção social tem raízes históricas complexas. Segundo Merrien et alii (2005), podemos, grosso modo, identificar 3 fases: 1) a criação do Seguro Social; 2) a instituição da Seguridade Social e 3) o chamado “recuo”, que teria ocorrido nas décadas recentes, nos países capitalistas avançados, notadamente os europeus, em decorrência da supremacia do pensamento liberal favorável à redução do gasto público e à primazia do mercado (provisão privadas de bens antes públicos), levando, portanto, a reformas que visavam reduzir o escopo e a cobertura da proteção social.

Na verdade, nos últimos seis séculos, aproximadamente, configurou-se paulatinamente o que hoje se convencionou chamar de Estado do Bem-Estar ou Estado Social. *“Um sistema de bem-estar é um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado (através das políticas e da administração) com o intuito de modificar as forças de mercado ao menos em três direções: i) assegurando a indivíduos e famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de suas propriedades; ii) reduzindo o grau de insegurança dos indivíduos e famílias ao contribuir para que disponham de meios de atender a certas “contingências sociais” (por exemplo, doença, velhice, desemprego) e assim evitar crises; iii) garantindo que todos os indivíduos sem distinção de status ou classe possam receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis”.* (Briggs, 1961). O Estado do Bem-estar ou os sistemas nacionais de proteção social significam, na prática, uma desmercantilização de bens e serviços, ou seja, sua provisão deve ser garantida seja gratuitamente, seja de forma subsidiada, pois o acesso a esses serviços e bens (educação, saúde, renda, moradia, segurança física) deve se constituir em um direito de cidadania.

A primeira vez em que se registra o vocábulo Estado do Bem-Estar remonta a 1955, quando aparece no dicionário inglês sua definição: *sistema cuja organização garante a cada membro da*

comunidade a proteção que lhe é devida em simultâneo a assegurar a todos as condições mais vantajosas possíveis (Merrien et alii, 2005).

Esse lento processo de experimentação de políticas rompe com a visão clássica paternalista da assistência, que foi a primeira forma de intervenção do Estado na proteção das classes mais destituídas e percebidas como ameaça à paz social.

Com o advento do capitalismo e a proletarização das famílias rurais que perdem o direito ao cultivo da terra para sua subsistência, surge uma figura emblemática nos burgos em expansão: os pobres. São contingentes crescentes de pessoas que vagam nos centros onde se desenvolve o comércio, e vivem da caridade e benevolência alheias. A rapidez com que a situação progride levou o Estado inglês, ainda em 1388, a criar a primeira regulamentação voltada para os pobres, para enfrentar um problema cuja solução não podia limitar-se ao exercício da boa vontade por parte das camadas mais ricas ou depender da caridade eclesíastica, posto que a Igreja, por centenas de anos, teve o monopólio da gestão da pobreza. Essa primeira regulamentação estabelecia que qualquer adulto em condições de trabalhar só poderia receber assistência das paróquias se trabalhasse em troca. Em 1576, adota-se como prática na Inglaterra fornecer matéria-prima para incentivar o trabalho dos mendigos.

Em 1601, é votada a Lei dos Pobres, passando a classificá-los desta feita, em 3 categorias: os impotentes (velhos e doentes); os com capacidade de trabalho, mas sem lar – nesses dois casos, não estavam previstas sanções. Já para a terceira categoria, os avessos ao trabalho (fabril), estava prevista uma punição em casas de correção. Esse modelo de gestão da pobreza permaneceu por 200 anos, até a revisão da Lei dos Pobres de 1834 (*Poor Law Report*), à época do “laissez-faire”. Sob influência do pensamento liberal, a assistência passa a ser vista como um incentivo à mendicância e deve ser reformulada. No auge da revolução industrial, tal reforma denota um primeiro esforço para vincular regulação da pobreza e mercado de trabalho. A nova Lei restringe os critérios de elegibilidade para ter direito à assistência, aumenta os controles sobre os beneficiários da assistência (contrapartidas) e torna a assistência desconfortável

e cruel para reduzir a demanda. Trata-se de uma estratégia velha conhecida onde a busca voluntária da estigmatização do beneficiário da assistência reflete um julgamento moral da pobreza. Pela Lei de 1834, só eram elegíveis à assistência, que se torna pública, dever do Estado, os doentes e os incapacitados. Quem podia trabalhar não deveria receber nenhum apoio do Estado, nem mesmo temporário. Essa nova Lei dos Pobres ainda hoje influencia a formulação e desenho de programas sociais focalizados de combate à pobreza, ao tomar como pressuposto que qualquer auxílio à população carente funcionaria como um desincentivo ao trabalho.

Porém, quase um século mais tarde, Rowntree (1918), um antropólogo inglês, leva a cabo uma pesquisa na cidade de York, para identificar as condições de vida do proletariado industrial e descobre que a grande massa dos trabalhadores fabris vivia em condições sub-humanas, exposta a graves problemas de saúde, alta mortalidade, falta de saneamento, fome, sem nenhuma regulação da jornada de trabalho, etc. À diferença do que se entendia como pobre – o marginal, avesso ao trabalho ou incapacitado -, Rowntree demonstra que também os trabalhadores vivem na pobreza e mesmo na indigência, dadas as suas péssimas condições de trabalho e remuneração.

Para dissociar o destino do trabalhador da rota da pobreza, Bismark cria na Alemanha, ao final do século XIX, o seguro social. Essa invenção europeia (Ferrara, 2005) é, sem dúvida, umas das maiores inovações institucionais da sociedade capitalista industrial. O seguro social estabelece que, mediante uma contribuição compulsória feita por empregados e empregadores, os trabalhadores estarão protegidos em qualquer situação de inatividade (acidente, doença, velhice, maternidade, etc), tal como seus familiares. Como bem recordam Merrien et alii (2003), o seguro social visava criar a paz social e assegurar o desenvolvimento industrial, protegendo os trabalhadores e não os pobres. Ele era um fator de diferenciação entre essas duas categorias, com status radicalmente distintos. A compulsoriedade, legitimada pelo Estado, apaziguava os conflitos capital-trabalho e aproximava a classe operária do Estado, além de garantir receita para manter uma renda de substituição.

Assim, surgem os primeiros benefícios previdenciários, que se generalizam rapidamente pela Europa. O auxílio doença surge na Alemanha em 1883, em 1884 é criado o benefício em caso de acidente do trabalho e finalmente o direito a uma aposentadoria é instituído em 1889. Países como Áustria, Noruega, Dinamarca, Itália, Finlândia, ainda no século XIX, introduzem o seguro social como direito da classe trabalhadora. A idéia-força de mínimos sociais a serem garantidos ao trabalhador e sua família ganha terreno a tal ponto que surgem experiências ainda mais inovadoras, onde pagam-se benefícios sem contribuição prévia. É o caso da Suécia que introduz já em 1913 um sistema universal de aposentadorias de valor modesto, a ser complementado por outros benefícios, associados ao trabalho (seguro social) ou mediante comprovação de insuficiência de renda (means-tested). Por que proteger a velhice? Para liberar a força de trabalho adulta, e reduzir a pobreza e a indigência entre idosos, garantindo a suavização do consumo. Rapidamente a Inglaterra e outros países nórdicos adotam as aposentadorias e pensões básicas, para todos, ainda que aquelas de caráter contributivo assegurem um benefício em valor mais elevado.

O seguro social rompe com o padrão da assistência à pobreza, que era caracterizado por uma intervenção residual, ocasional, diferenciada, discricionária e local, e garante inclusão, através da compulsoriedade das contribuições. Ademais, vai garantir benefícios padronizados (após definir riscos-padrão), normatizados, de forma automática e imparcial, com base em direitos e obrigações, numa lógica radicalmente oposta à da assistência aos pobres.

Palier (2003) destaca que a regulação da pobreza e o seguro social eram estratégias paralelas que se opunham fortemente, pois o pobre era considerado um assistido, enquanto o trabalhador aparecia como responsável por sua própria proteção ao ser contribuinte de um fundo contra riscos. Assim, a Assistência, embora dever moral do Estado, era direcionada para indivíduos cuja situação e status era inferior ao dos beneficiários do seguro social, os trabalhadores. Com isso, crescia a simbologia negativa da Assistência por força do processo de diferenciação social. O assistido é dependente.

Seguro é para quem trabalha. O trabalhador é responsável por si mesmo.

Quem supera essa dicotomia e promove uma nova compreensão de que a proteção social deve ser um mecanismo preventivo, inclusivo e generoso o suficiente para afastar a pobreza e erradicar a indigência é William Beveridge, na Inglaterra dos anos 40, em meio à Segunda Guerra Mundial. A revolução beveridgiana é simples: todos os cidadãos são beneficiários de transferências monetárias e serviços públicos por pertencerem a uma mesma comunidade, e independentemente de contribuição prévia. O Relatório Beveridge, amplamente discutido em todo o país, durante a guerra, publicado em 1942 e implementado a partir de 1946, com a criação do Sistema Nacional de Saúde público, se baseia em 3 princípios:

- Criar uma política de apoio às famílias
- Oferecer uma política de saúde integrada
- Cabe ao Estado manter o pleno emprego

O Relatório propõe um novo sistema de seguro social, com cobertura compulsória e universal (todos os indivíduos e todos os riscos), sem means-test e com gestão nacional pública. A partir da visão beveridgiana, dá-se a integração, em um sistema único de proteção social – a Seguridade Social – da assistência e do seguro social, em uma mesma institucionalidade. Assim, se rompe com a diferenciação entre mercedores e não-mercedores que prevaleceu durante séculos.

É o que vai ocorrer algumas décadas mais tarde no Brasil, com a criação da Seguridade Social, em 1988, que contempla o seguro social (benefícios previdenciários para quem contribui, com base em regras uniformes), assistência, para os necessitados (mediante comprovação de déficit de renda) e saúde para todos.

O aspecto mais valioso da Seguridade Social é atuar de forma preventiva, pois o sistema deve agir para evitar que riscos conhecidos venham a se realizar e comprometer a qualidade de vida do cidadão, gerando infortúnio e alastrando a miséria.

Podemos concluir, então, que o sistema de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças, e que ele se efetiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidas aos indivíduos e às famílias. Nas palavras de Werneck Vianna (2001), o sistema de proteção social é formado por um *“conjunto de políticas públicas destinadas a corrigir as distorções sociais causadas pela estrutura produtiva e pela lógica de mercado”*<sup>1</sup>.

Cabe, portanto, ao Estado assegurar tal proteção, embora a provisão pública não seja a única forma de assegurar bem-estar. Barr (2004) identifica quatro formas de provisão de bem-estar, que atuam conjuntamente, a partir de combinações variadas. Os distintos regimes de bem-estar expressam, na verdade, modelos combinatórios cujos elementos são:

- a) o mercado de trabalho – salário, emprego e renda (bem-estar ocupacional)
- b) a ação solidária ou o voluntariado (atuação das famílias, laços comunitários, ações caritativas, igrejas)
- c) a provisão pública de serviços ou de renda monetária e o sistema fiscal-tributário.
- d) a provisão privada (mercado securitário e poupança)

Se as fontes de bem-estar diferem, também são distintas as modalidades de provisão de bem-estar e proteção, o que tem implicações em termos do orçamento social:

- O bem-estar pode ser financiado pelo setor público, mas produzido pela iniciativa privada (sa-neamento básico)
- Financiamento e provisão podem ser públicos (educação básica, saúde)
- O Estado pode adquirir produtos fabricados pelo setor privado (remédios, por exemplo)
- O Estado pode transferir renda para prover serviços (bolsa de estudo, dedução fiscal para fins

de aposentadoria privada) ou para promover o consumo de bens e serviços (programas de transferências de renda aos mais pobres).

O fundamental é entender que ao falarmos de um sistema de proteção social – e seus modelos são variados – estamos nos referindo a um determinado grau de desmercantilização de bens e serviços, cuja provisão passa a ser assegurada não apenas pelas famílias, mas pelo Estado, ou via mercado, mas subsidiada e/ou financiada, em parte ou integralmente, pelo Estado. Esping-Andersen (1990), em um texto clássico, afirma que *“a desmercantilização ocorre quando um serviço é assegurado na qualidade de direito e quando uma pessoa pode manter um modo de vida sem depender do mercado”*<sup>2</sup>. Os sistemas de proteção social refletem, assim, distintos arranjos entre três agentes fundamentais: o mercado, as famílias e o Estado. Como afirma Ferrera (2006), os perfis estruturais de cada sociedade desenharam o padrão hoje existente de proteção social, com ou sem fronteiras internas, a saber menos ou mais universalistas e inclusivos.

O que ocorre após a chegada de Thatcher ao poder na Inglaterra, e Nixon nos EUA, é, justamente, o repúdio a esse tipo de sistema integrado de proteção, julgado ineficiente e de custo elevado, em razão de a primeira crise do petróleo ter provocado um aumento expressivo do desemprego, em patamares desconhecidos desde o pós-guerra e, com isso, ampliado as despesas da Seguridade Social no que tange a provisão de benefícios. Propaga-se a idéia de que o Estado do bem-estar está em crise e de que o mercado seria mais adequado para prover, por exemplo, saúde, aposentadorias, etc.

Nessa perspectiva, surgem, nos anos 80 e 90, estudos dedicados e entender se houve recuo ou não do Estado do bem-estar e dos sistemas de proteção social, até porque a onda neo-liberal trouxe para muitos governos coalizões conservadoras comprometidas com corte do gasto público e a privatização em nome da eficiência.

O gráfico 1 dá uma idéia clara do impacto na desigualdade durante os anos do governo Thatcher e Mayor (1979-1997), na Inglaterra. Como se pode observar, o índice de Gini, que mede a

<sup>1</sup> Werneck Vianna M. L. (1998), página 139.

<sup>2</sup> Esping-Andersen G. (1990). Página 157.

desigualdade, passa de 0,235 em 1979 para 0,345 em 1997, quando os trabalhistas (Tony Blair) retomam o poder. Os conservadores britânicos procederam a cortes de benefícios e elevaram a seletividade das políticas o que além de aumentar a desigualdade contribuiu para um aumento significativo da pobreza infantil. Quando Blair assume em 1997, uma de suas metas é reduzir o percentual de 25% para níveis bem inferiores.

**Gráfico 1: Evolução do índice de Gini na Inglaterra entre 1961 e 1997**



Fonte : IFS (HBAI) series de Clark e Taylor (1999)

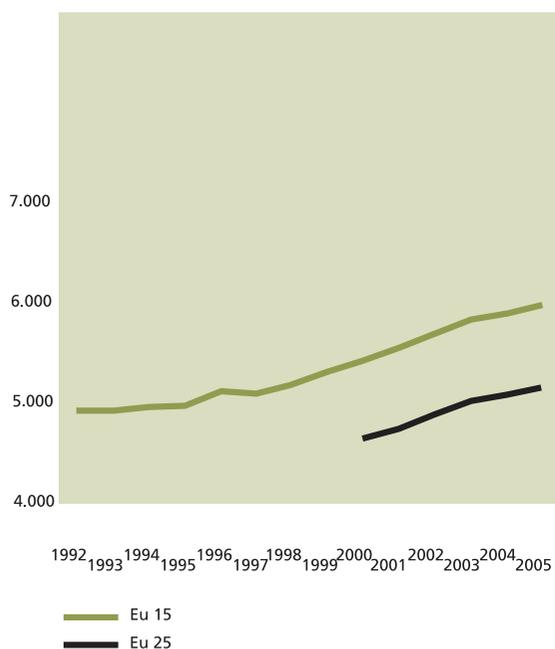
Sinteticamente duas visões se opõem quanto à tese do recuo ou da preservação dos Estados do Bem-Estar ao longo dos anos de chumbo da vaga liberal. Para alguns autores, como Pierson (1996), não há evidências incontestes da retração dos sistemas de proteção social, até porque o gasto social continuou a crescer (gráfico 2). Por ser medida impopular, tornou-se difícil fazer cortes drásticos, exceto em situação de crise orçamentária grave. Com isso, não houve reformas radicais já que impor reformas unilaterais enfraqueceria as mudanças e levaria a um apoio ainda maior ao Estado do bem-estar, impedindo reformas. Pierson reconhece que as mudanças, com foco na estrutura do sistema, ocorreram em três frentes: i) aumento proporcional dos benefícios *means-test* sobre os demais tipos de benefícios; ii) descentralização em favor do setor privado; iii) mudanças nos critérios de elegibilidade e no valor dos benefícios. Mas isso

não promoveu o desmantelamento do Estado do bem-estar onde existia e era forte, pelo contrário. A população continuou a vê-lo como um patrimônio de todos. Coalizões conservadoras como na Suécia, por exemplo, procederam a mudanças sem que houvesse corte ou redução da cobertura de qualquer benefício, mas sim ganhos de eficiência. Pierson conclui pela estabilidade dos sistemas de proteção social, apesar das pressões fiscais, pois os cursos do seu desmantelamento seriam extremamente onerosos para os governos conservadores.

Para outros autores, entretanto, tais como Clayton e Pontusson (1998), as modificações não foram apenas incrementais, mas profundas. Por força do desemprego de massa e da redução das oportunidades para os pouco qualificados, demandam-se mais esforços para assegurar a continuidade do sistema, o que não teria sido mais possível. Na sua opinião, o gasto agregado que continua de crescer não permite inferir as mudanças, voltadas para uma redução dos gastos com serviços públicos em favor de mais transferências monetárias (por causa de desaceleração do crescimento). Além disso, teria havido em muitos países, modificações na provisão dos serviços públicos, cuja qualidade teria se deteriorado, por várias razões, entre elas a redução do emprego público e dos salários do funcionalismo. Os cortes foram feitos contra o Estado (empregos, serviços), o que forçosamente aprofundou a reforma pró-mercado. Isso levaria a um abandono da ótica universalista dos sistemas de proteção social em favor do seguro social (só recebe quem contribuir) e de mais focalização, gerando discriminação entre beneficiários e reduzindo a cobertura protetiva.

O gráfico 3 indica como evoluíram os benefícios focalizados e universais no âmbito da União européia entre 1993 e 2005, revelando que a assertiva de Clayton e Pontusson não pode ser generalizada.

**Gráfico 2 – Evolução do Gasto Social Per Capita na União Européia**



para a velhice, financiariam sua própria educação tomando empréstimos em mercados perfeitos de capitais, e a pobreza transitória também poderia ser resolvida via mercado (perfeito), através da concessão de crédito. Em circunstâncias ideais como essa, um sistema de proteção social teria um papel pequeno a desempenhar, basicamente atuando no alívio da pobreza estrutural (*lifetime poor*), ao longo do ciclo de vida.

Todavia, tais suposições não resistem nos mercados reais, onde impera a incerteza e o risco, principalmente em um contexto de informação imperfeita, afetando os mercados de produtos, de seguros e de capitais. A atual crise do capitalismo é estrondosamente enfática a esse respeito.

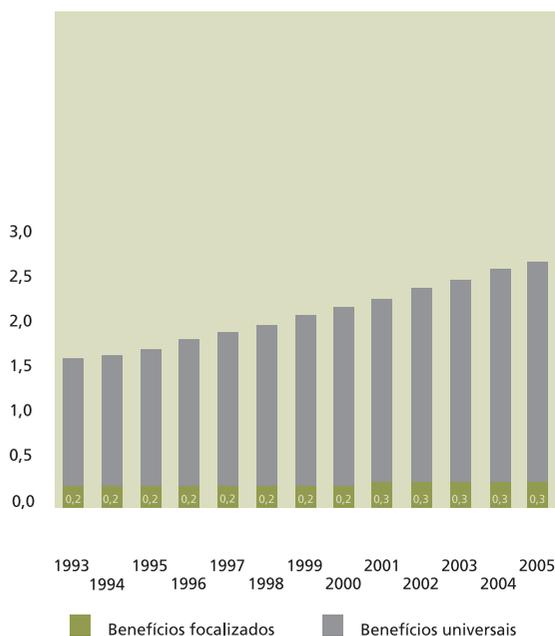
Portanto, um sistema de proteção social se direciona a todos os indivíduos, sejam eles pobres e vulneráveis ou não, e tem como objetivo fundamental a manutenção dos seus padrões de vida frente a quaisquer situações em que tais padrões possam sofrer reveses ou rupturas. Um sistema de proteção bem consolidado prevê, portanto, a cobertura dos indivíduos ao longo do seu ciclo de vida (infância, velhice, vida adulta), além de ações mais imediatas de enfrentamento de contingências estocásticas (desemprego, doença, incapacitação para o trabalho) e de alívio da pobreza.

A intervenção do Estado ocorre, nesses casos, porque a provisão privada de determinados serviços de proteção social não é economicamente eficiente e pode ser injusta, por restringir o acesso de parte da população. Tal intervenção (provisão pública de bem-estar), dependendo da natureza do serviço, pode ocorrer na forma de regulação, financiamento e/ou produção pública.

No caso das aposentadorias, como se trata de benefícios de longo prazo, o grau de incerteza aumenta afetando tanto o cálculo dos valores futuros dos benefícios (em termos de estimativas de inflação e crescimento econômico) quanto da expectativa de vida das pessoas. Para aquelas pouco avessas ao risco, o consumo atual pode ser preferível a poupar para o futuro. O Estado intervém, então, para que os indivíduos compulsoriamente poupem uma parte de sua renda do trabalho, na

**Gráfico 3 – Evolução do Valor dos Benefícios Universais e Focalizados e Distribuição**

12



## II. Argumentos econômicos favoráveis à existência dos sistemas de proteção social

Segundo Barr<sup>3</sup> (2004), num mundo de certezas, onde o seguro não é necessário porque não há riscos, as pessoas poupariam voluntariamente

<sup>3</sup> BARR, N. The Economics of the Welfare State. Fourth Edition. London: Oxford University Press, 2004.

condição de ativos, para consumo futuro na inatividade, além de conferir alguma estabilidade ao valor dos benefícios futuros frente às oscilações de mercado. A outra razão da compulsoriedade é poder compartilhar recursos com aqueles cuja capacidade de contribuir é pequena ou ausente. A configuração dos esquemas de aposentadoria pode variar imensamente de país para país, de pequenas parcelas compulsórias a serem complementadas privadamente de acordo com as preferências de cada indivíduo (esquemas mistos), a esquemas totalmente públicos<sup>4</sup>.

Já no caso do seguro social (desemprego, doença), a oferta privada esbarra em alguns obstáculos e não se concretiza. Isso está associado, em geral, a situações imprevisíveis, de alto grau de incerteza.

Segundo Glennerster (2003)<sup>5</sup>, a cobertura privada do seguro-desemprego, por exemplo, é um negócio de alto risco porque geralmente uma pessoa não fica desempregada sozinha. Logo, não só o risco de desemprego não é independente entre os indivíduos (uma recessão poderia levar uma seguradora à falência), como também existem indivíduos, principalmente aqueles pouco qualificados, de alto risco de desemprego mais duradouro. Nesses casos, os prêmios de seguro teriam um custo proibitivo. No caso em que as seguradoras não conseguem distinguir os diferentes graus de risco entre os indivíduos, elas acabam elevando (muito) os prêmios do seguro, penalizando e afastando do mercado justamente aqueles de menor risco e, portanto, não dispostos a pagar um prêmio elevado de seguro. Aqui se dá o que se chama de seleção adversa, sendo uma importante manifestação decorrente da assimetria de informação do mercado de seguros. Uma outra forma de assimetria refere-se ao risco moral (*moral hazard*), onde os potenciais segurados são capazes de manipular as probabilidades de ocorrência de algumas variáveis

(ficar grávida, forçar uma demissão, postergar o retorno ao emprego) ou gerar um sobreconsumo do serviço justamente pelo fato de estar pagando por ele (ir mais a médicos e estes, por sua vez, prescreverem mais exames do que o necessário)<sup>6</sup>

Nesse contexto, cabe ao Estado prover o bem-estar aos seus cidadãos e construir uma correspondência entre objetivos econômicos, objetivos políticos e objetivos sociais – a circularidade de uma regulação que pesa sobre o econômico para promover o social e que faz do social o meio de tirar de apuros a economia quando esta se abate (Castel, 2005, op. cit. Donzelot, 1984)<sup>7</sup>.

De acordo com Castel, todo Estado moderno é mais ou menos obrigado a “fazer social” para mitigar algumas disfunções gritantes, assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais, etc. E ele o faz intervindo no mercado para que a provisão dos serviços de proteção social seja economicamente eficiente. E isso se dá não somente nos esquemas de aposentadorias e seguros sociais, mas também nas políticas de alívio da pobreza, considerando que os custos da pobreza também geram ineficiências econômicas (como externalidades negativas), além, claro, dos argumentos de equidade e justiça social.

Os modernos sistemas de proteção social, capitaneados pelo Estado, se baseiam na articulação política das áreas mais diretamente afetadas como Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, além de sua evolução estar atrelada às políticas de crescimento e desenvolvimento econômico, traduzidas em geração de emprego e renda. É um grande mosaico, cujas diversidades se dão tanto na sua configuração interna em termos de fontes e formas de transferência dos benefícios, quanto nas especificidades de cada país. Em particular, os benefícios transferidos em espécie ou *in kind* (provisão de serviços) referem-se a uma ampla gama de atividades

<sup>4</sup> A única experiência completamente privada de um esquema de aposentadorias se deu no Chile, a partir de 1973, mas que já se mostrou altamente ineficiente justamente em função da grande perda real sofrida no valor dos benefícios, resultando em grande diminuição do padrão de vida da população mais velha segurada através de planos privados.

<sup>5</sup> GLENNERSTER, H. *Understanding the Finance of Welfare State: what welfare costs and how to pay for it*. Great Britain: Policy Press, University of Bristol, 2003.

<sup>6</sup> Glennerster (2003) chama ainda a atenção para a assimetria de informação pelo lado da demanda: os indivíduos quando vão ao médico usualmente não sabem o que têm e sua capacidade de julgar a qualidade de um eventual tratamento é pequena. Quanto mais especializado o tratamento, mais desigual é o conhecimento entre médico e paciente e, portanto, mais vulnerável se torna o cidadão. Por isso, a assistência médica é, em geral, ofertada pelo Estado. O mesmo se pode dizer sobre a capacidade de escolha dos indivíduos por uma escola de qualidade, uma vez que a qualidade do ensino depende em grande medida dos alunos que nelas estudam, informação sobre a qual a grande maioria dos cidadãos tem pouca inferência.

<sup>7</sup> CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

que podem incluir educação, assistência médica e formas mais generalizadas de assistência social. Já os benefícios na forma de renda monetária (*cash benefits*) possuem, de acordo com Barr (2004), dois grandes componentes:

(i) Seguro Social, transferido aos indivíduos sem a necessidade de comprovação de renda ou riqueza, mas geralmente baseado em contribuições prévias. Nesse caso, o sistema organiza transferências de renda para prover segurança e “suavização do consumo” nos casos de desemprego e inatividade por idade (aposentadorias e pensões), por exemplo;

(ii) Benefícios não-contributivos, cujo recebimento independe de contribuições prévias dos indivíduos. É o principal instrumento de políticas de proteção social para o alívio da pobreza, com reflexos importantes na redistribuição vertical da renda, uma vez que são transferidos recursos aos mais pobres.

Os benefícios não-contributivos consistem na última rede de segurança (*safety net*) para pessoas cuja renda familiar, considerando todas as outras fontes de renda, está abaixo de um patamar mínimo específico.

Em alguns países como França e Inglaterra, àqueles que “caem na rede” concede-se ainda acesso a uma série de outros benefícios, tais como o auxílio-moradia (Barr, 2004). Isso significa dizer que a transferência per se do benefício não tem o objetivo de isoladamente retirar as pessoas da situação de pobreza, mas a intenção de fazê-lo deve ocorrer por meio de uma ação integrada das políticas de atenção ao indivíduo que compõem o mosaico do moderno sistema de proteção social. A idéia por trás das transferências de caráter não-contributivo é, tão-somente, garantir uma renda mínima que assegure ao indivíduo (e sua família) sobreviver, enquanto busca sua reinserção social e produtiva na sociedade. Daí, a importância de esquemas integrados na configuração das políticas de alívio da pobreza: transferir renda sem assegurar serviços que equalizem oportu-

nidades de acesso acaba sendo pouco eficaz no combate à pobreza.

Os benefícios não-contributivos diferem no que tange suas formas de concessão. Há dois tipos:

1) os benefícios universais, que são concedidos sem a necessidade de comprovação de renda dos indivíduos (*means-test*), mas com base em algum outro critério. O exemplo clássico é o benefício dado às crianças, que assume, em geral, a forma de uma *flat-rate*, um valor único que é repassado às famílias por cada criança. Autores como Vanderborght e Van Parijs (2006)<sup>8</sup> defendem ainda a chamada renda básica de cidadania, de natureza universal, individual e sem relação com a renda do indivíduo e sem exigência de contrapartidas. Justamente por não exigirem comprovação de renda familiar se constitui em uma transferência a priori: é paga aos ricos e aos pobres, agindo como um “adiantamento” que aumenta a renda bruta de cada indivíduo (ou da família) antes que se configure a situação de pobreza<sup>9</sup>. Trata-se de um “tratamento preventivo” contra a pobreza que atua na equiparação das oportunidades de todos os indivíduos na sociedade.

2) os benefícios não-universais ou focalizados, que são concedidos para famílias comprovadamente pobres<sup>10</sup>, podendo ainda ser também exigido que o beneficiário atenda a critérios adicionais como estar empregado (ou ativamente buscando emprego), manter crianças na escola e a carteira de vacinação delas em dia, etc. Ainda segundo a terminologia usada por Vanderborght e Van Parijs (2006), caracterizam-se como transferências realizadas a posteriori, onde o benefício efetivamente pago representa, em geral, a diferença entre a renda da família (salário, aluguéis, outros rendimentos) e o patamar de renda mínima prescrito pela lei (ou linha da pobreza), que pode considerar o tamanho da família, número de filhos em determinadas idades, existência de pessoas com deficiência, etc.

A maior parte dos países em desenvolvimento

VANDERBORGHT, Y e VAN PARIJS, P. Renda Básica de Cidadania: fundamentos éticos e econômicos. Trad.: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

Os autores ressaltam que se o financiamento vem de um tributo sobre a renda dos indivíduos, os titulares das rendas tributadas acabam por financiar o seu próprio abono. Portanto, se a medida for implantada como complemento das transferências existentes, a renda dos mais ricos não aumentará, pelo contrário (Vanderborght e Van Parijs, 2006). Ver maiores detalhes sobre renda básica em <http://www.basicincome.org/bien/>

<sup>10</sup> E cujo déficit de renda é estabelecido com base em um determinado padrão per capita.

como o Brasil, ainda não adota nenhum tipo de benefício universal. Prevalece a focalização.

A comprovação da situação de pobreza, determinante para a focalização desse tipo de transferência, pode se dar via comprovação da renda monetária familiar ou em função de características observáveis altamente correlacionadas com a pobreza (existência, na família, de idosos, doentes crônicos, crianças). No primeiro caso, Barr (2004) argumenta que muito embora possa permitir uma focalização eficaz, a comprovação de renda para fins de elegibilidade ao programa acaba por apresentar custos em termos de desincentivo ao trabalho, estigmatização e elevados esforços e custos administrativos para mensurar com propriedade a renda das famílias. Há ainda um outro problema, bastante peculiar aos países em desenvolvimento, que é o alto grau de informalização do mercado de trabalho e, por conseguinte, da dificuldade de comprovação de renda por parte dos beneficiários.

O segundo caso refere-se ao uso de indicadores de pobreza para definir a população-alvo do programa, indicadores estes que devem ser altamente correlacionados com a pobreza de forma a assegurar uma focalização acurada. Devem estar fora do controle do indivíduo, de forma a minimizar desincentivos; e serem de fácil observação, para agilizar a administração do Programa.

Os problemas de focalização surgem justamente quando os monetariamente pobres não apresentam as características relevantes que entram na construção dos indicadores (ineficiência horizontal) ou ainda quando há pessoas não-pobres com tais características que acabam se tornando elegíveis sem o serem (ineficiência vertical). São os “falsos ruivos” ilustrados por Barr (2004): se somente os ruivos são pobres e todos os ruivos são pobres, a focalização sobre os ruivos pode ser perfeita, sem vazão. Todavia, deve-se também assumir, nesse caso, que não haja qualquer tecnologia que permita ao indivíduo pintar o cabelo de ruivo...

Há ainda uma terceira possibilidade apontada por Barr (2004) que é a auto-focalização, onde se constrói um sistema de incentivos sob o qual apenas os realmente interessados/necessitados teriam inte-

resse em participar. Nesses casos, elevam-se os custos de inconveniência (filas, tempo de espera, comprovação da situação de vulnerabilidade que rompe com critérios de privacidade, etc). Uma ilustração da forma (limitada) de se fazer esse tipo de política é o subsídio de preços de produtos altamente consumidos pelos pobres, ou de desoneração tributária dos mesmos, caso da Inglaterra, onde não há impostos que incidam sobre qualquer tipo de alimento.

A forma mais usual de auto-focalização, no entanto, é a adoção de condicionalidades, onde os beneficiários devem cumprir algumas exigências para receber o benefício. Pode-se, por exemplo, exigir que aceite algum trabalho (mesmo que precário) ou participe de algum tipo de qualificação profissional. Essa modalidade, voltada para o combate ao chamado “efeito preguiça” leva o nome de *workfare*. Os seja, proteção social não em função das necessidades, mas do merecimento decorrente a este reconhecimento pelos que se comportam dentro de uma determinada ética. Dessa forma, somente acessarão o programa aqueles que realmente não conseguem uma ocupação com melhor remuneração. Estados Unidos, Inglaterra e Bélgica são exemplos de países que adotaram esse tipo de esquema. Deve-se ressaltar que a auto-focalização é compatível com qualquer uma das duas possibilidades anteriores de focalização.

Um exemplo clássico de benefício de renda mínima é o *Revenu Minimum d’Insertion (RMI)*, criado na França em dezembro de 1988, que visa garantir um nível mínimo de recursos aos adultos maiores de 25 anos mediante comprovação de renda. Há o estabelecimento de um contrato assinado entre o beneficiário e a sociedade, no qual aquele se compromete a participar dos programas de re-inserção ocupacional firmados, que podem ser programas voltados para a busca ativa de emprego, para qualificação ao trabalho ou ainda para atividades planejadas para aumentar a autonomia social dos beneficiários.

Segundo Palier (2003)<sup>11</sup>, a criação do RMI representou a primeira grande reforma estrutural no sistema de proteção social francês, ao focalizar uma população específica usando novos instrumentos (concessão de benefícios mediante comprovação de renda e de acordo com o grau de necessidade,

financiamento via base fiscal ao invés de contribuições e gestão por autoridades nacionais e locais), obedecendo a uma nova lógica (combater a exclusão social ao invés de garantir a manutenção de renda e status).

Analogamente, Castel (2005)<sup>12</sup> afirma que o RMI representa uma inovação considerável em relação às políticas sociais anteriores por duas características. Primeiro, porque pela primeira vez na história da proteção social francesa, o corte entre as populações aptas para o trabalho e as que não podem trabalhar é abolido: toda pessoa que, em razão da sua idade, de seu estado físico ou mental, da situação da economia e do emprego, encontra-se na incapacidade de trabalhar, tem o direito de obter da coletividade meios adequados de existência. Segundo porque, como o próprio nome diz, não é um simples direito à assistência, é um direito a inserção de pessoas carentes, às quais não se pode mais imputar a responsabilidade de sua condição desafortunada.

## 16

Na esteira das experiências dos benefícios de renda mínima europeus e com a chancela de organizações multilaterais como Banco Mundial e PNUD, houve uma grande ampliação desse tipo de transferência de renda aos pobres nos países latinos ao longo da década de 90<sup>13</sup>. Considerando as especificidades sócio-econômicas desse grupo de países, em particular a maior incidência de pobreza em todas as suas dimensões, os beneficiários além de comprovadamente pobres devem cumprir uma série de contrapartidas para recebimento do benefício, em termos de ações de empregabilidade, educação dos filhos e acompanhamento médico de crianças e grávidas.

A questão que se coloca é que os países da América Latina, de forma geral, não possuem sistemas de proteção social consolidados. Nesse sentido, a política que deveria ser “a última rede de segurança” inverte seu posicionamento para o principal, quando não único, instrumento de alívio da pobreza, atribuindo a ela um objetivo além de

suas possibilidades. Tal quadro se agrava em períodos de crise, com o aumento de elegíveis aos benefícios enquanto não se reverte o cenário de perda de empregos e renda.

Em meados da década de 90, o Brasil passou a adotar programas de renda mínima associados à frequência escolar das crianças (primeiro com algumas iniciativas no âmbito municipal e depois adotado pelo governo federal como Programa Bolsa-Escola), que culminou na implementação do Programa Bolsa-Família, em 2004, e a adição de novas condicionalidades (vacinação e acompanhamento de grávidas e nutrízes). O Programa Bolsa-Família beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa superior a R\$ 70 até R\$ 140,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70), cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que é o instrumento federal de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país.

O cadastramento é realizado de forma permanente pelos municípios, em geral pelas Secretarias de Assistência ou Desenvolvimento Social, e, com base nas informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa. O critério principal é a renda per capita da família e são incluídas, primeiro, as famílias com a menor renda, obedecendo, entretanto, às cotas de beneficiários a que cada município tem direito, a partir de uma estimativa de famílias pobres, estimativa esta considerada como a meta de atendimento do Programa naquele território<sup>14</sup>.

Os valores pagos pelo Programa Bolsa-Família foram reajustados recentemente e variam atualmente de R\$22,00 (vinte e dois reais) a R\$200,00 (duzentos reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Sua cobertura hoje é de 11,2 milhões de famílias, com planejamento de

<sup>11</sup> PALIER, B. ‘Defrosting’ the French Welfare State. In: RHODES, M. e FERRERA, M. (ed.). *Recasting European Welfare States*. London: Franck Cass Publishers, 2003, p.113-136.

<sup>12</sup> Lei nº 88-1088, de 1 de dezembro de 1988, sobre a RMI, *Journal officiel* de 3 de dezembro de 1988 (citado por Castel, 2005, p.553)

<sup>13</sup> Programas de complementação ou reforço da renda familiar através da transferência direta de renda às famílias têm sido observados em toda América Latina (Programa Oportunidades – México; PRAF – Honduras; Comer/ILAE – República Dominicana; PATH – Jamaica; Familias en Acción – Colômbia; Programa Solidário – Chile; e Bolsa Família – Brasil) além de outros países emergentes ao redor do mundo, como Turquia, Faixa de Gaza, Paquistão, Bangladesh, etc.

expansão para 12,4 milhões de famílias em 2009 e 13 milhões de famílias em 2010. Isso significa dizer que o Bolsa-Família atinge atualmente 20% do total de famílias brasileiras, segundo dados da PNAD 2007.

Todavia, a questão fundamental na análise de programas focalizados de transferência de renda é o quanto estes estão de fato atingindo a população a que se destinam, ou seja, no caso em análise, se todos os “pobres institucionais” (aqueles definidos como tal pelo limite de renda estipulado pelo desenho do programa) estão recebendo o benefício. Se isso ocorre, dizemos que o programa é horizontalmente eficiente e sua focalização eficaz, isto é, atinge todos a quem deveria atingir. A ineficiência horizontal pode ocorrer tanto pelo lado da oferta, quando os gestores do Programa não concedem benefícios a quem é elegível por motivos diversos como entraves burocráticos, quanto pelo lado da demanda, quando os potenciais beneficiários simplesmente não acessam o programa para requerer o benefício. Isso pode ocorrer por motivos de ignorância sobre sua condição de elegibilidade, inconveniência (custos elevados que o indivíduo pode ter que incorrer para se aplicar ao benefício, como custos de transporte) e o próprio estigma de ser beneficiário de um programa dessa natureza.

De saída, o caso brasileiro, ao estabelecer cotas municipais para seleção de beneficiários com base em estimativas de pobreza, já parte de uma situação de ineficiência horizontal ao não conceder benefício a todos que teriam direito por se enquadrarem no perfil de elegibilidade do Programa. Não raro tais estimativas e a criação de “vagas” para o Programa nos municípios ficaram muito aquém da demanda. Em geral, quando a auxílio monetário não é visto como direito, mas sujeito a inferências orçamentárias ou políticas, a focalização tende a ser ainda mais imperfeita, pois opera em um quadro de fortes restrições.

Para Barros et al (2008)<sup>15</sup> o grau de focalização final de um programa depende do desempenho alcançado em cada uma das etapas do sistema:

quanto a) mais pobres forem as famílias inseridas localmente no “cadastro”; b) maior a qualidade das informações coletadas; c) melhor a metodologia para usar essas informações na seleção dos beneficiários; e d) mais próximas do efetivo número de pobres de cada localidade forem as cotas estabelecidas, melhor será o grau de focalização do programa. Embora os autores tenham chegado a conclusão que o grau de focalização alcançado Bolsa-Família (estimado em 57% pelos autores) decorre, em parte, da existência de cotas (apenas uma parcela relativamente pequena das famílias são cadastradas), os mesmos apontam que a melhora da focalização se dá principalmente por meio de um sistema bem-sucedido de seleção das famílias a serem cadastradas.

Ou seja, a melhor forma de focalizar é melhorar a qualidade das informações cadastrais. De acordo com Castañeda et al (2004)<sup>16</sup>, o gerenciamento dos sistemas de informações para programas sociais deve contar com: (i) uma base de dados nacionalmente consolidada para evitar duplicação de registros, mesmo se a coleta de dados for local; (ii) uma identificação própria, idealmente nacional, para os indivíduos e famílias de forma a relacionar informações e beneficiários a outros sistemas; (iii) atualização (composição das famílias, endereços e mudanças de status econômico ou de renda) e re-certificação (reavaliação das variáveis que determinam a elegibilidade os casos de programas seletivos) regulares para evitar fraudes e permitir a entrada de novas famílias e indivíduos nos programas; (iv) definição clara entre as listas de cadastro e as de beneficiários; (v) flexibilidade na estrutura do sistema para responder às mudanças na política em curso e atualizações; e (vi) um software comum de entrada de dados, manuais claros e treinamento específico. O CadÚnico, embora nacionalmente consolidado, ainda padece de problemas de duplicação de registros principalmente relacionados à duplicidade de NIS (Número de Identificação Social) atribuído a cada membro da família por ocasião do registro. Mas o principal desafio consiste realmente em tornar as atualizações e re-certificações uma prática cotidiana nos

<sup>14</sup>Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE.

<sup>15</sup>BARROS, R. et al. A Importância das Cotas para a Focalização do Programa Bolsa Família. Texto de Discussão nº1349. Rio de Janeiro: IPEA, agosto de 2008.

<sup>16</sup>CASTAÑEDA, T. et al. Designing and Implementing Household Targeting Systems: lessons from Latin America and the United States. In: Cross-Country Study of Household Targeting Systems. DFID/Banco Mundial. Mimeo, 2004.

municípios de forma a qualificar as informações da população cadastrada, em particular aquelas sobre rendimento das famílias e endereços.

### III. Evolução recente do sistema de proteção social no Brasil: tendências favoráveis e desafios

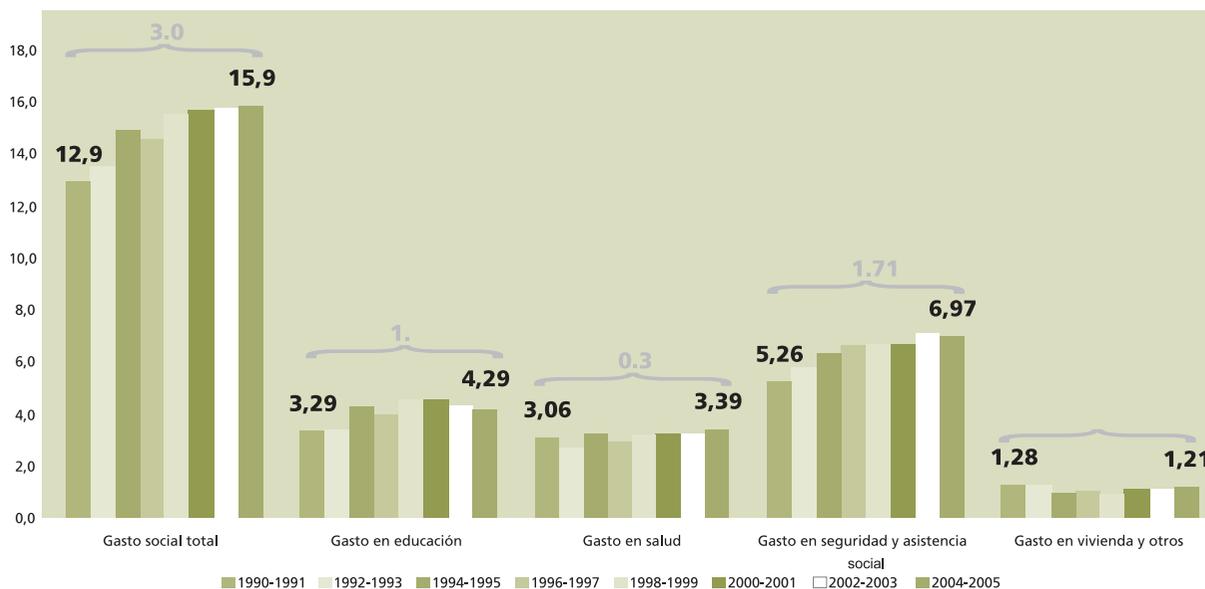
O gráfico 4 informa os dados coletados pela CEPAL sobre porcentagem do gasto social (desagregado por função) com relação ao PIB na América Latina, considerando vários biênios entre 1990 e 2005. O gasto social total aumentou 3% como proporção do PIB regional, passando de 12,9% em 1990 para 15,9% em 2005. Trata-se de um nível médio ainda baixo. Somente Cuba e Brasil registram patamares convergentes com o padrão observado em países onde o Estado do Bem-estar Social é consolidado, respectivamente 28% e 22% do PIB em 2005, segundo o Panorama Social 2007 da CEPAL. Todos os demais 19 países da amostra têm um gasto inferior a 20% do PIB. A heterogeneidade é grande, pois alguns, como El Salvador, Equador e Guatemala, comprometem menos de 6,5% do seu PIB com bem-estar. Além de um nível insuficiente do gasto social frente ao passivo acumulado, há que atentar para sua composição. O gráfico 4 indica que o percentual do gasto com saúde e moradia

mantém-se praticamente inalterado nesse período de 15 anos, e o gasto com educação cresce tão-somente 1%. Ao contrário, as despesas com transferências diretas de renda, sejam elas contributivas ou não-contributivas, além de registrarem a maior variação positiva, são aquelas de maior peso na composição do gasto social. Essa é uma característica dos países latino-americanos: proporção significativamente alta do gasto social é destinada não à provisão de bens e serviços desmercantilizados, como saúde, escolaridade, formação, mas sobremaneira a transferências monetárias de renda, em que predominam os benefícios contributivos.

É sabido que o aumento do gasto com programas de transferência de renda para os grupos mais vulneráveis cresceu muito no Brasil a partir de 2004, e que o investimento em infraestrutura social não foi retomado na velocidade e no volume necessários para suprir déficits de grandes proporções, caso da habitação por exemplo, cujo déficit estimado pelo IBGE hoje alcança 7,2 milhões de moradias.

A tabela 1 indica a evolução recente do gasto federal em algumas funções, para o período 2000-2008, em particular aquelas relevantes no âmbito da política social. Observa-se crescimento notável

**Gráfico 4 - Variação do Gasto Social na América Latina e Caribe no Período 1990-2005 (CEPAL – Panorama Social, 2007)**



do gasto com a rubrica “assistência” por conta da expansão de dois grandes programas sociais, o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC): seu volume quadruplica em 8 anos, passando de R\$ 7,2 bilhões para cerca de R\$ 30 bilhões. A rubrica “trabalho” assinala igualmente forte expansão, provavelmente também por força dos programas tais como o Proger, Projovem, programas de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, e outros que se multiplicaram na década no âmbito do SINE (Sistema Nacional de Emprego), já que as despesas com benefícios como licença maternidade, auxílio-doença são contabilizadas no gasto previdenciário. Este acompanha o ritmo de crescimento da despesa como um todo.

Já as despesas com as funções saúde e educação crescem numa velocidade que é a metade da observada para a totalidade do gasto federal. Ora sendo a saúde um direito universal e tendo a educação como desafio a elevação do padrão de qualidade, notadamente no ensino fundamental e médio, essa evolução suscita pessimismo no enfrentamento e solução adequada das necessidades da população. Esse descompasso se reflete na variação do gasto per capita. Enquanto o gasto federal per capita, nas funções selecionadas aumenta 56%, passando de R\$ 1.360,00 para R\$ 2.130,00, no caso da saúde e da educação os percentuais são muito distintos, a saber, respectivamente 23% (passando de R\$ 198,00 em 2000 para R\$ 243,00 em 2008) e 18% (de R\$ 103, em 2000, para R\$ 122,00 em 2008) e isso em um contexto de redução acentuada da taxa de fecundidade.

Duas rubricas, entretanto, merecem maior atenção: i) a função “saneamento” inverte, em 2008, a tendência de retração aguda observada ao longo do período, e praticamente dobra na comparação com 2000. Esse é o efeito PAC, que poderia ter sido ainda maior se as despesas previstas andassem de acordo com o planejamento físico, que acumula atraso. Ainda assim, o gasto per capita nessa função em 2008 é de R\$ 2,67 contra R\$ 1,57 em 2000, números que dizem tudo sobre o pouco que se faz; b) o gasto com habitação e urbanismo, aqui agregado, além da reduzida magnitude já em 2000, assinala forte oscilação no período e registra em 2008 a mesma variação negativa de 2001. Cai em termos reais de quase R\$ 3 bilhões em 2000 para R\$ 1,3 bilhão em 2008. Essa evolução reflete o descaso com a política de moradia ausente por completo da agenda pública brasileira nos últimos 40 anos. O gasto per capita com Habitação e Urbanismo alcançava em 2000 R\$ 17,00 e despenca para R\$ 7,00 oito anos mais tarde. É um valor irrelevante dada a gravidade da situação.

Constata-se, assim, que, apesar de não-linear, o gasto federal aumentou de forma sistemática nas rubricas onde a institucionalidade da Seguridade Social foi afirmada - a saber, assistência, previdência, saúde e também trabalho -, através da constituição de um orçamento próprio, com fontes de receitas exclusivas. Isso indica que o escopo do sistema de proteção social deixou de fora outras dimensões essenciais ao bem-estar e à segurança da população, como moradia e saneamento, cuja evolução ficou ainda mais refém da política macroeconômica de

**Tabela 1**

Despesas do Governo por Funções Selecionadas		Índice 100 (Ano base 2000)							
FUNÇÃO	2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Assistência Social	7.206.939.470	115	134	159	244	261	339	377	421
Previdência Social	151.563.121.653	111	121	131	138	148	159	170	180
Saúde	32.890.298.433	112	115	112	127	132	137	132	140
Trabalho	10.135.399.413	115	124	127	134	150	184	211	228
Educação	17.226.112.490	106	114	112	107	112	114	121	135
Habitação e Urbanismo	2.916.323.905	45	31	22	73	110	128	32	45
Saneamento	261.381.094	140	55	31	37	40	24	17	194
Gestão Ambiental	1.848.121.104	161	102	70	82	128	92	76	79
Ciência e Tecnologia	2.019.907.679	123	111	134	164	193	208	175	207
<b>TOTAL</b>	<b>226.067.605.241</b>	<b>111</b>	<b>119</b>	<b>125</b>	<b>136</b>	<b>146</b>	<b>159</b>	<b>166</b>	<b>178</b>

Fontes: SIAFI - STN/ CCONT/GEINC e IPEA

Valores constantes em R\$ de dezembro de 2008. Deflator IPCA.

restrição de gastos, baixo crescimento e formação de elevados superávits fiscais primários.

Significa dizer que o Brasil optou por priorizar transferências de renda monetárias às famílias no âmbito do seu sistema de proteção social, em lugar de equilibrar tal forma de gasto com provisão de serviços, igualmente importante.

Não há dúvida de que essa foi uma característica da fase liberal recente, em que o gasto público deveria ser reduzido por contingências fiscais. Porém, ao elevar o volume das transferências de renda assistenciais, tanto na América Latina e Caribe quanto, notadamente, no Brasil, o que se faz é configurar um sistema de proteção social onde ao dar renda supõe-se que o indivíduo seja capaz de buscar por iniciativa própria aquilo de que necessita, no mercado. E isso não se verifica automaticamente, pois o mercado não é capaz de prover, como vimos acima, todas as necessidades de um indivíduo, seja ele pobre, ou não. Há que destacar que o aumento das transferências monetárias ocorre na fase de retomada do crescimento econômico, que, entre 2004-2008, mais que dobrou em relação à taxa anual média de crescimento regional do PIB observada no período 1981-2004, estima-

da pela CEPAL em 2,1% a.a. Segundo a CEPAL, aumentou o número de postos de trabalho, aumentou o valor da remuneração do trabalho e aumentou a proporção de pessoas nos domicílios empregadas.

À imagem do que ocorreu em nível regional, no Brasil, esse efeito conjugado e virtuoso contribuiu para uma significativa redução da pobreza, em termos absolutos e relativos, como indica a tabela 2 (decomposta)

Os dados da tabela 2 indicam que em 2001, considerando-se tão-somente a renda do trabalho, cerca de metade da população brasileira (49% ou 82,5 milhões de pessoas) vivia abaixo da linha de pobreza do Bolsa Família, proporção essa que cai para 1/3 em 2007. Isso significa que o crescimento econômico e o aumento real do salário mínimo foram decisivos para reduzir a pobreza em vinte milhões. Quando se integram à renda familiar os benefícios previdenciários, de caráter contributivo, altamente progressivos no meio rural, em razão de seu perfil beveridgiano, o efeito redução da pobreza se amplia e seu índice se reduz em 11 pontos percentuais, tanto em 2001 quanto em 2007. Outros vinte e dois milhões de pessoas são reti-

**Tabela 2**

Pobres\* - Antes e Após Transferências

	2001	2004	2006	2007
Todas as fontes de renda/ Trabalho, aposentadoria e outras	60.425.883	43.586.813	39.797.160	34.112.872
Apenas rendimentos do trabalho, aposentadorias e pensões	64.579.965	50.555.999	48.176.997	41.374.534
Apenas rendimentos do trabalho	82.527.348	71.789.618	69.778.313	63.245.168

Fontes: PNAD 2001, 2004 e 2006

\* Renda familiar per capita abaixo de R\$ 100,00 para 2001, 2004 e R\$ 120,00 para 2006 e 2007

Índice de Pobreza

	2001	2004	2006	2007
Todas as fontes de renda/ Trabalho, aposentadoria e outras	36%	24%	21%	18%
Apenas rendimentos do trabalho, aposentadorias e pensões	38%	28%	26%	22%
Apenas rendimentos do trabalho	49%	39%	37%	33%

Fontes: PNAD 2001, 2004 e 2006

\* Renda familiar per capita abaixo de R\$ 100,00 para 2001, 2004 e R\$ 120,00 para 2006 e 2007

radas da pobreza. Finalmente, quando se soma à renda familiar os benefícios

assistenciais, que passam a representar, em 2007, 34% da renda familiar contra 18% em 2001 no primeiro décimo da distribuição, novo recuo é observado, levando a proporção de pobres para 18% em 2007, isto é, metade da observada em 2001. Deixam a condição de pobres mais 7 milhões de pessoas.

Há que destacar que o efeito “transferências de renda assistenciais” é o menos eficaz na redução da pobreza. Se a cobertura assistencial fosse adequada – a saber, se o Bolsa Família fosse um direito extensivo a todos aqueles com as características de o receber, esse efeito seria maior. De fato, dados da PNAD apontam que dentre a população abaixo da linha da pobreza em 2007, a saber 34 milhões de pessoas, cerca de 51,7% não recebem nenhum tipo de transferência fiscal do governo. Ou seja, um contingente de pouco mais de 17 milhões de pessoas necessitadas não é alcançada pelo grande Programa federal de transferência de renda. Trata-se de um problema de ineficiência horizontal de grandes proporções, que nega à metade do público-alvo potencial o direito a um mínimo social.

A outra informação relevante diz respeito ao grau de evasão ou de ineficiência vertical: 3 milhões de famílias estariam recebendo em 2007 algum tipo de benefício assistencial, embora não façam parte do seu público-alvo potencial (segundo corte de renda).<sup>17</sup> Isso corresponde a 35% das famílias beneficiadas por algum programa de transferência de renda público. Nesse caso, trata-se possivelmente de famílias, cujo padrão de vida se aproxima bastante daquele que caracteriza os que vivem na pobreza. A fraude contumaz deve responder por parte relativamente marginal da evasão. Portanto, o maior problema do programa Bolsa Família hoje não é de evasão vertical, mas de exclusão de grande parte do público-alvo.

De fato, as ineficiências verticais derivadas da adoção de programas de transferência de renda condicionada são inerentes à própria lógica do modelo de gestão e dificilmente serão sanadas, permitindo uma verdadeira inclusão de toda a população-alvo da política assistencial. Isso compromete a eficácia desses tipos de Programa na redução efetiva e significativa da pobreza.

Em segundo lugar, há que conjugar ao escopo desses Programas, políticas cujo foco é a provisão de bens e serviços de qualidade que podem melhorar e muito o grau de vulnerabilidade dessas famílias. Exemplo disso, uma política de acesso à moradia. Os resultados de uma pesquisa levada a cabo em Recife junto a 121 mil famílias cadastradas no CadÚnico, sendo 80% delas beneficiárias do Bolsa Família (2008), revelaram que uma das facetas mais dramáticas da pobreza diz respeito às condições de moradia e infra-estrutura social, extremamente precárias e deficientes na sua cobertura. Para além de níveis agudos de insuficiência de renda, 91% dos pobres da cidade do Recife carecem de condições de habitabilidade e salubridade satisfatórias. Essa não é apenas uma realidade do Recife, mas expressão da falta de investimento em moradia social, saneamento básico e esgotamento sanitário, que se tornou o grande passivo das metrópoles brasileiras em razão da falta de inversões públicas por quase duas décadas. É provável que as mudanças recentes introduzidas pelo PAC possam reverter parcialmente esse quadro, mudando a condição de sobrevivência das populações metropolitanas mais pobres. A questão urbana permanece premente para a solução da pobreza. E mais que um Programa como o Minha Casa Minha Vida, necessitamos implementar políticas de longo prazo para sanar déficits agudos no campo da moradia popular, transporte, etc.

Por fim, cabe registrar ser indispensável a adoção de parâmetros para atualização regular do valor dos benefícios assistenciais, à imagem do Benefício de Prestação Continuada, cujo valor é corrigido automaticamente a cada novo re-

<sup>17</sup> Linha de pobreza adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social de R\$ 100,00 até 2005 e de R\$ 120,00 a partir de 2006.

ajuste do salário mínimo, ao qual é vinculado. O reajuste dos valores dos benefícios do Bolsa Família e a atualização da linha de pobreza têm tido lugar de forma errática, no vácuo de uma política normativa, que garanta o poder aquisitivo e a elegibilidade do público-alvo do grande programa assistencial do governo.

Até a presente data, o governo brasileiro não instituiu uma norma de reajuste anual dos benefícios assistenciais não-atrelados ao salário mínimo, ou da linha da pobreza. Esses reajustes já deveriam ter-se tornado regra se o que se pretende é que a política assistencial mantenha grau de efetividade elevada. Desde sua criação em 2003, o Bolsa Família só ajustou duas vezes o valor da linha de indigência e de pobreza. Isso contribui para restringir a cobertura (número potencial de beneficiários) e, por conseguinte, também para economizar pelo lado dos gastos do governo. Durante uma crise profunda e sem prazo para acabar como a que vivemos, esse gasto é fundamental por ser de alta qualidade, isto é, por ter elevado efeito multiplicador na economia e por assegurar um patamar mínimo de sobrevivência numa fase de forte desaceleração econômica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barr N. (2004) *The Economics of the Welfare State*. Fourth edition. London: Oxford University Press.

BARROS, R. et alli. (2008). *A Importância das Cotas para a Focalização do Programa Bolsa Família*. Texto de Discussão nº1.349. Rio de Janeiro: IPEA.

BRIGGS A. (1969). *The Welfare State in Historical Perspective*. In Pierson C. And Castles F. (editors). *The Welfare State Reader*. Oxford: Polity Press, 2003.

CASTAÑEDA, T. et al.(2004). *Designing and Implementing Household Targeting Systems: lessons from Latin America and the United States*. In: *Cross-Country Study of Household Targeting Systems*. DFID/Banco Mundial. Mimeo.

CASTEL, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poletti. Petrópolis: Vozes.

CLAYTON R. AND PONTUSSON J. (1998). *Welfare State Retrenchment Revisited*. In *World Politics*, 51, pp. 67-98

ESPING-ANDERSEN G. (1990). *Three Worlds of Welfare*. In Pierson C. and Castles F. (2003), *The Welfare State Reader*, UK: Polity Press

FERRARA M. (2005) *The Boundaries of the Welfare State*. *European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.

## A FES no Brasil

Fundada em 1925, como legado político do primeiro presidente alemão democraticamente eleito, a Fundação Friedrich Ebert (FES) é a mais antiga das seis fundações políticas alemãs, com quase 600 funcionários e atividades em mais de 100 países.

A representação da Fundação Friedrich Ebert no Brasil (FES Brasil) está organizada em quatro áreas de atuação: Estado e sociedade, mundo do trabalho, inclusão social e política internacional. Cada uma dessas áreas desenvolve projetos diferenciados, que se relacionam entre si, mas que possuem uma identidade própria.

A área Estado e Sociedade visa a contribuir para o aperfeiçoamento do Estado, de seu modelo de desenvolvimento, de suas políticas públicas e da relação da sociedade civil com os governos. O foco dos diferentes projetos atende ao desejo de contribuir para a modernização do Estado e para o fortalecimento da participação da sociedade civil na tomada de decisão em políticas públicas, tanto no Brasil como em parceria com os demais escritórios da FES na América Latina.

A área Mundo do Trabalho é a mais tradicional da Fundação Friedrich Ebert e é desenvolvida em quase todos os países onde a FES está presente. No Brasil, essa área de trabalho busca fortalecer a capacidade dos sindicatos para intervir na defesa dos interesses da classe trabalhadora, considerando e valorizando a sua heterogeneidade (de gênero, raça/etnia, geracional, dentre outras) e a diminuir a assimetria na relação entre capital e trabalho.

Junto com os sindicatos, a representação brasileira da OIT, instituições de pesquisa do meio sindical e trabalhista bem como o governo, a FES tem trabalhado em três dos quatro pilares do conceito de trabalho decente: direitos dos trabalhadores, proteção social e diálogo social.

Em Inclusão Social, a FES Brasil desenvolve projetos com governos, sociedade civil e partido político na busca da promoção da igualdade de gêneros e racial, dos direitos das juventudes, do aumento da efetividade das políticas de segurança pública e da democratização dos meios de comunicação. Nesta área, a FES também tem acompanhado e apoiado o envolvimento de mulheres do campo da esquerda para articulação e incidência nos espaços em que as mulheres se afirmam como sujeitos políticos e de direitos e contribuem para a alteração das desigualdades de gênero na sociedade brasileira.

Para ampliar a capacidade de elaborar propostas e compreender o impacto das decisões internacionais na arquitetura política e financeira internacional, a FES Brasil desenvolve na área Política Internacional projetos em cooperação com organizações da sociedade civil e instituições governamentais. Esta área contribui para intensificar o diálogo entre os poderes emergentes e os já estabelecidos, com vistas a descobrir e examinar possibilidades de cooperação política.

Temas da agenda global são incluídos sistematicamente no trabalho de projeto nacional realizado pela FES Brasil com a intenção de discutir a grande relevância dos desafios globais para o país e desenvolver posições neste sentido junto com nossos parceiros mais importantes, ou seja, CUT, PT, ONGs e governos progressistas.

Em todas essas áreas, a FES desenvolve sistematicamente projetos em parceria com nossos escritórios na América Latina, Bruxelas, Nova Iorque e Berlim. A FES Brasil também apóia missões de intercâmbio técnico e político no contexto do diálogo entre Brasil e Alemanha, assim como projetos de pesquisa específicos sobre integração regional.

## Nossas publicações

### Série Análises e Propostas

Nº 36, 2009 - Desenvolvimento, planejamento e atores sociais: conceito e experiências  
Gilberto Maringoni

Nº 35, 2009 - As políticas de igualdade racial no Brasil  
Matilde Ribeiro

Nº 34, 2007 - A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos  
Marcos Rolim

Nº 33, 2006 - Política Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções.  
Paulo de Mesquita Neto

Nº 32, 2004 - A regulação internacional dos subsídios à exportação: uma reflexão sobre a necessidade de proteção da agricultura familiar brasileira  
Adriana Dantas

Nº 31, 2004 - Por que o Desenvolvimento Econômico Local é tão difícil, e o que podemos fazer para torná-lo eficaz?  
Jörg Meyer-Stamer

### Série Policy Paper

Nº 30, 2002 - Desenvolvimento Local e Sustentável  
Sérgio Andréa

Nº 29, 2002 - Internet: a quem cabe a gestão da infra-estrutura?  
Carlos Alberto Afonso

Nº 28, 2001 - Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Clusters, Política de Localização e Competitividade Sistêmica  
Jörg Meyer-Stamer

Nº 27, 2001 - Principais Aspectos Jurídicos da Reforma Trabalhista no Cone Sul.  
Mauro de Azevedo Menezes

Nº 26, 2000 - Internet no Brasil: o acesso para todos é possível?  
Carlos A. Afonso

Nº 25, 1999 - Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos locais de trabalho no Brasil - Obstáculos e desafios.  
José Francisco Siqueira Neto

Nº 24, 1999 - Tribunais do Trabalho na República Federal da Alemanha.  
Wolfgang Däubler

Nº 23, 1999 - Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil: Além da política industrial e da terceirização da culpa.  
Jörg Meyer-Stamer

Nº 22, 1998 - Responsabilidade individual e responsabilidade coletiva - Exemplos internacionais de política social e salarial.  
Andreas Esche

Nº 21, 1997 - Pobreza no Brasil: quatro questões básicas.  
Ricardo Barros, José Márcio Camargo, Rosane Mendonça

Nº 20, 1996 - ISO 9000.  
José Augusto Fernandes

Nº 19, 1996 - Ambiente Econômico e Resposta Empresarial: o ajuste da indústria brasileira nos anos 90.  
Paulo Fernando Fleury

Nº 18, 1996 - Pequenas Empresas: problemas estruturais e recomendações de política.  
Edward J. Amadeo

Nº 17, 1995 - Diretrizes para a Política Social.  
Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 16, 1995 -Encargos Trabalhistas, Emprego e Informalidade no Brasil.

Edward J. Amadeo

Nº 15, 1995 -Seguridade Social no Brasil: uma Proposta de Reforma.

Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 14, 1995 -A Indústria Automobilística no Brasil: Desempenho, Estratégias e Opções de Política Industrial.

José Roberto Ferro

Nº 13, 1995 -Formação Profissional: Teses a partir das Experiências Alemã e Japonesa.

Walter Georg

Nº 12, 1994 -Negociações Coletivas e Relações Industriais no Brasil: Temas e Propostas.

Edward J. Amadeo

Nº 11, 1994 -A Transformação Competitiva do Complexo Eletrônico Brasileiro: Análise e Estratégia de Ação.

Claudio Frischtak

Nº 10, 1994 -Inserção do Brasil no Comércio Mundial e Competitividade de suas Exportações: Problemas e Opções.

Jorge Chami Batista

Nº 9, 1994 - Notas sobre Políticas de Emprego e Mercado de Trabalho no Brasil.

Edward J. Amadeo

Nº 8, 1994 - Política Econômica e Distribuição de Renda no Brasil: Uma Agenda para os Anos 90.

André Urani.

Nº 7, 1993 -Existe um Estado Pós-Fordista? Reforma e Funções do Estado Brasileiro no Novo Paradigma.

José Luis da Costa Fiori

Nº 6, 1993 - Sistema de Inovação e Modernização Tecnológica.

Cláudio Frischtak, com colaboração de Sergio Thompson Flores

Nº 5, 1993 - A Reestruturação da Indústria Brasileira. Situação Atual, Opções, Recomendações.

Rogério Valle

Nº 4, 1993 -Educação Brasileira: Consertos e Remendos.

Claudio de Moura Castro

Nº 3, 1993 -Regulamentação do Capital Estrangeiro no Brasil: Subsídios para a Reforma Constitucional.

Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio

Nº 2, 1993 -Premissas para a Reforma Constitucional. Bernard Appy, Cristian Andrei,

Fernando A. de Arruda Sampaio

Nº 1, 1993 -O Brasil precisa de um Banco Central independente? Opções e problemas.

Barbara Fritz