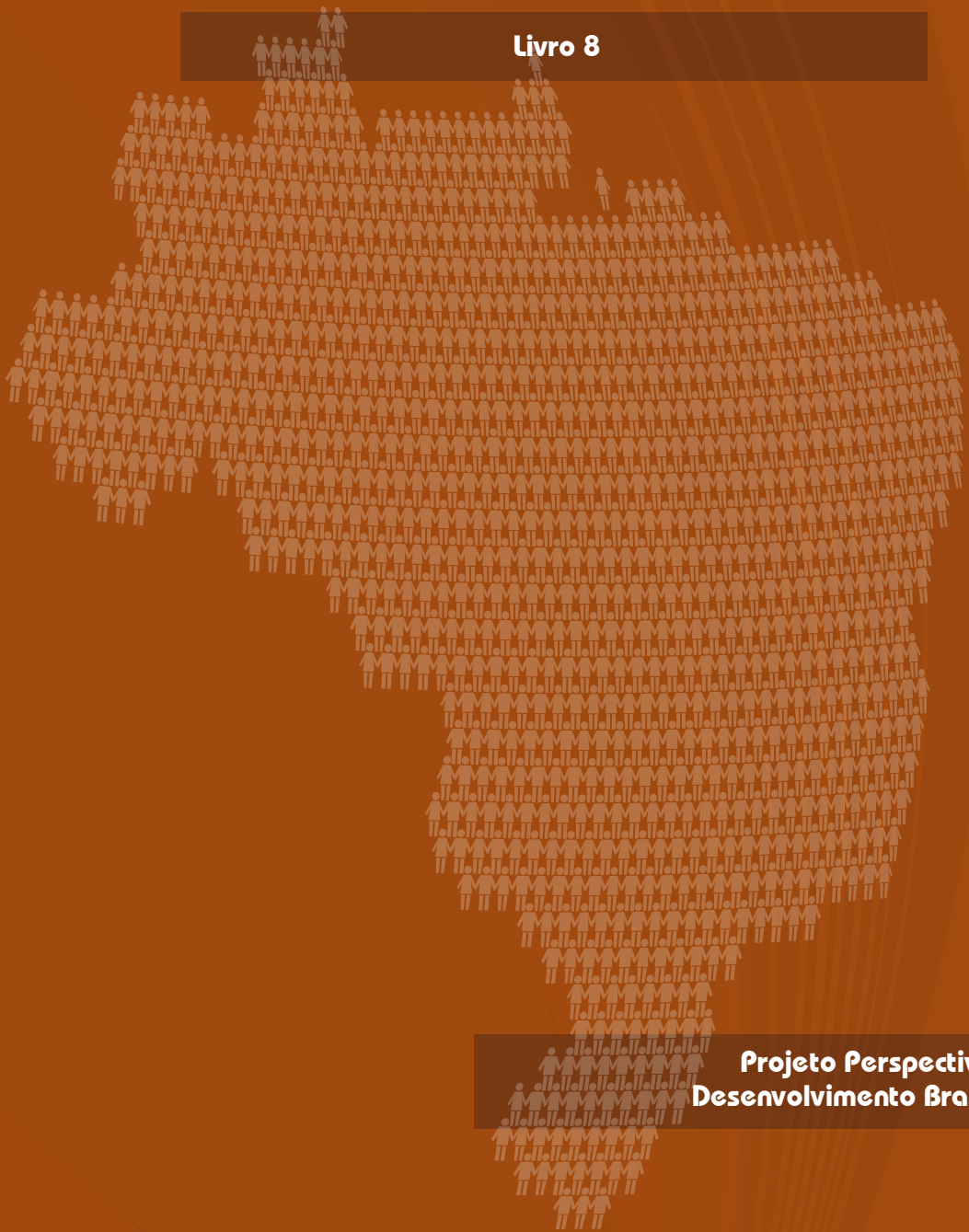
Perspectivas da Política Social no Brasil

Livro 8



Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Perspectivas da política social no Brasil

Livro 8

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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 Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Perspectivas da política social no Brasil

Livro 8

Brasília, 2010

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

Projeto
Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série
Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro

Livro 8
Perspectivas da Política Social no Brasil

Organizadores/Editores
Jorge Abrahão de Castro
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
André Gambier Campos
José Aparecido Carlos Ribeiro

Equipe Técnica
Alexandre Arbex Valadares
Alinne Bonetti
Ana Cleusa Serra Mesquita
Ana Luiza Machado de Codes
Andrea Barreto de Paiva
Angela Maria Rabelo Ferreira Barreto
Antônio Teixeira Lima Junior
Brancolina Ferreira
Edvaldo Batista de Sá
Elizabeth Barros
Fábio Alves
Fábio Monteiro Vaz
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Herton Ellery Araújo
Joana Mostafa
José Aparecido Carlos Ribeiro
Leila Posenato Garcia
Luciana de Barros Jaccoud
Luciana Mendes Santos Servo
Marcelo Galiza
Maria Paula Gomes dos Santos
Natália de Oliveira Fontoura
Paulo Augusto Meyer M. Nascimento
Paulo Roberto Corbucci
Pedro Herculano Ferreira de Souza
Rafael Guerreiro Osorio
Roberto Gonzalez
Sergei Dillon Soares
Sérgio Francisco Piola

Perspectivas da política social no Brasil / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010.
452 p. : gráfs., mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro ; Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades ; Livro 8)

Inclui bibliografia.
Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.
ISBN 978-85-7811-063-5

1. Política Social. 2. Brasil. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Série.

CDD 361.250981

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **7**

AGRADECIMENTOS **11**

INTRODUÇÃO
PERSPECTIVAS ABERTAS À POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL 13

PARTE I

CAPÍTULO 1
DESENVOLVIMENTO, MODERNIZAÇÃO E CONDIÇÕES DE VIDA 25

CAPÍTULO 2
BALANÇO DA POLÍTICA SOCIAL NO NOVO MILÊNIO 57

CAPÍTULO 3
EFEITOS ECONÔMICOS DO GASTO SOCIAL NO BRASIL 109

PARTE II

CAPÍTULO 4
PERSPECTIVAS PARA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO
DIREITO DE TODOS 163

CAPÍTULO 5
CENÁRIOS PARA A CULTURA EM 2022 191

CAPÍTULO 6
REFORMA AGRÁRIA E CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA 213

CAPÍTULO 7
TRABALHO E RISCOS SOCIAIS NO BRASIL 279

CAPÍTULO 8
PERSPECTIVAS PARA A TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL EM 2022 313

CAPÍTULO 9
PERSPECTIVAS PARA O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA NO BRASIL 345

CAPÍTULO 10
DESIGUAIS RESPONSABILIDADES FAMILIARES DE HOMENS E MULHERES ...419

NOTAS BIOGRÁFICAS 445

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação e com sentimento de missão cumprida que o Ipea entrega ao governo e à sociedade brasileira este conjunto – amplo, mas obviamente não exaustivo – de estudos sobre o que tem sido chamado, na instituição, de *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro*. Nascido de um grande projeto denominado *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, este objetivava aglutinar e organizar um conjunto amplo de ações e iniciativas em quatro grandes dimensões: *i*) estudos e pesquisas aplicadas; *ii*) assessoramento governamental, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; *iii*) treinamento e capacitação; e *iv*) oficinas, seminários e debates. O projeto se cumpre agora plenamente com a publicação desta série de dez livros – apresentados em 15 volumes independentes –, listados a seguir:

- Livro 1 – Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea – publicado em 2009
- Livro 2 – Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas – publicado em 2009
- Livro 3 – Inserção Internacional Brasileira Soberana
  - Volume 1 – Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa
  - Volume 2 – Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional
- Livro 4 – Macroeconomia para o Desenvolvimento
  - Volume único – Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego
- Livro 5 – Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada
  - Volume 1 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro
  - Volume 2 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais

- Livro 6 – Infraestrutura Econômica, Social e Urbana
  - Volume 1 – Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025
  - Volume 2 – Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas
- Livro 7 – Sustentabilidade Ambiental
  - Volume único – Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano
- Livro 8 – Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades
  - Volume único – Perspectivas da Política Social no Brasil
- Livro 9 – Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia
  - Volume 1 – Estado, Instituições e Democracia: república
  - Volume 2 – Estado, Instituições e Democracia: democracia
  - Volume 3 – Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento
- Livro 10 – Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Organizar e realizar tamanho esforço de reflexão e de produção editorial apenas foi possível, em tão curto espaço de tempo – aproximadamente dois anos de intenso trabalho contínuo –, por meio da competência e da dedicação institucional dos servidores do Ipea (seus pesquisadores e todo seu corpo funcional administrativo), em uma empreitada que envolveu todas as áreas da Casa, sem exceção, em diversos estágios de todo o processo que sempre vem na base de um trabalho deste porte.

É, portanto, a estes dedicados servidores que a Diretoria Colegiada do Ipea primeiramente se dirige em reconhecimento e gratidão pela demonstração de espírito público e interesse incomum na tarefa sabidamente complexa que lhes foi confiada, por meio da qual o Ipea vem cumprindo sua missão institucional de produzir, articular e disseminar conhecimento para o aperfeiçoamento das políticas públicas nacionais e para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Em segundo lugar, a instituição torna público, também, seu agradecimento a todos os professores, consultores, bolsistas e estagiários contratados para o projeto, bem como a todos os demais colaboradores externos voluntários e/ou servidores de outros órgãos e outras instâncias de governo, convidados a compor cada um dos documentos, os quais, por meio do arsenal de viagens, reuniões, seminários, debates, textos de apoio e idas e vindas da revisão editorial, enfim puderam chegar a bom termo com todos os documentos agora publicados.

Estiveram envolvidas na produção direta de capítulos para os livros que tratam explicitamente dos sete eixos do desenvolvimento mais de duas centenas de pessoas. Para este esforço, contribuíram ao menos 230 pessoas, mais de uma centena de pesquisadores do próprio Ipea e outras tantas pertencentes a mais de 50 instituições diferentes, entre universidades, centros de pesquisa, órgãos de governo, agências internacionais etc.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – sólida parceira do Ipea em inúmeros projetos – foi aliada da primeira à última hora nesta tarefa, e ao convênio que com esta mantemos devemos especial gratidão, certos de que os temas do planejamento e das políticas para o desenvolvimento – temas estes tão caros a nossas tradições institucionais – estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisão política governamental.

Temos muito ainda que avançar rumo ao desenvolvimento que se quer para o Brasil neste século XXI, mas estamos convictos e confiantes de que o material que já temos em mãos e as ideias que já temos em mente se constituem em ponto de partida fundamental para a construção deste futuro.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada
Fernando Ferreira
João Sicsú
Jorge Abrahão
José Celso Cardoso Jr.
Liana Carleial
Márcio Wohlers
Mário Theodoro

AGRADECIMENTOS

O nascimento deste livro – *Perspectivas da Política Social no Brasil* – só foi possível a partir da colaboração de diversos colegas, que se empenharam no processo de discussão e elaboração dos textos, bem como na criação de condições para que esse processo se tornasse viável.

De início, agradecimentos ao ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos – Samuel Pinheiro Guimarães –, ao presidente do Ipea – Marcio Pochmann – e aos diretores Fernando Ferreira, João Sicsú Siqueira, Jorge Abrahão de Castro, José Celso Cardoso, Liana Maria Carleial, Márcio Wohlers de Almeida e Mário Lisboa Theodoro. Em um importante e inédito esforço de renovação institucional, todos apostaram em um novo eixo de atuação para o Ipea: em vez de apenas se debruçar sobre o passado, tentar se projetar também para o futuro. Juntamente aos demais integrantes da série *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro*, este livro demonstra o sucesso dessa aposta.

Os autores e colaboradores dos textos a seguir também merecem todos os agradecimentos. Entre os autores, mencionam-se Rafael Guerreiro Osorio, Sergei Dillon Soares e Pedro Herculano Ferreira de Souza, responsáveis pelo primeiro capítulo da parte I; José Aparecido Carlos Ribeiro, Alexandre Arbex Valadares e Maria Paula Gomes dos Santos, responsáveis pelo segundo capítulo da parte I; Joana Mostafa, Pedro Herculano Ferreira de Souza e Fábio Monteiro Vaz, responsáveis pelo terceiro capítulo da parte I; Ana Luiza Machado de Codes, Angela Maria Rabelo Ferreira Barreto, Paulo Augusto Meyer M. Nascimento e Paulo Roberto Corbucci, responsáveis pelo primeiro capítulo da parte II; Frederico Augusto Barbosa da Silva, Ana Luiza Machado de Codes e Herton Ellery Araújo, responsáveis pelo segundo capítulo da parte II; Brancolina Ferreira, Alexandre Arbex Valadares, Antônio Teixeira Lima Junior e Fábio Alves, responsáveis pelo terceiro capítulo da parte II; Roberto Gonzalez e Marcelo Galiza, responsáveis pelo quarto capítulo da parte II; Sérgio Francisco Piola, Edvaldo Batista de Sá, Luciana Mendes Santos Servo, Leila Posenato Garcia, Andrea Barreto de Paiva e Elizabeth Barros, responsáveis pelo quinto capítulo da parte II; Luciana de Barros Jaccoud, Maria Paula Gomes dos Santos e Ana Cleusa Serra Mesquita, responsáveis pelo sexto capítulo da parte II; e Natália de Oliveira Fontoura e Alinne Bonetti, responsáveis pelo sétimo capítulo da parte II.

Já entre os colaboradores, destacam-se Ana Amélia Camarano, Danielle Cronemberg, Fernando Gaiger Silveira, Jhonatan Ferreira, Luana Pinheiro, Matheus Stivali, Sônia Miguel, Soraya Fleischer, Thiago Costa Araújo e os demais colegas

da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) que compareceram às reuniões e oficinas de discussão dos textos.

Agradecimentos também a outros colegas da Disoc, que ajudaram a criar condições para o bom andamento das atividades que resultaram neste livro, entre os quais se mencionam Alberto Pereira da Silva, Maria de Fátima Costa, Ana Bete Marques Ferreira, Alda Pimentel Chaves e Silvânia de Araújo Carvalho.

Os colegas responsáveis pelo processo editorial do Ipea não poderiam ser esquecidos, pois seu trabalho foi decisivo para a confecção deste livro, sob vários pontos de vista. Agradecimentos a Daniel Castro, Cláudio Passos de Oliveira, Iranilde Rego, Marco Aurélio Dias Pires, Jane Fagundes, Maria Aparecida Taboza, aos demais colegas da Assessoria de Comunicação (Ascom) e aos parceiros revisores e diagramadores que se envolveram em todo o processo.

Por fim, os colegas que respondem pela administração do Ipea também merecem ser lembrados, pois viabilizaram diversos processos administrativos e financeiros, sem os quais este livro certamente não seria possível. Agradecimentos a todos da Diretoria de Desenvolvimento Institucional (Dides).

Jorge Abrahão de Castro
Helder Ferreira
André Gambier Campos
José Aparecido Carlos Ribeiro
Organizadores

INTRODUÇÃO

PERSPECTIVAS ABERTAS À POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Antagônicas, antitéticas, antinômicas: eis algumas das qualificações utilizadas pela literatura para descrever as relações entre a regulação social e a dinâmica econômica, ao menos em sociedades que se organizam em torno de mercados. Em tais sociedades, definidas desde o início da era moderna como capitalistas, os mercados são os mecanismos fundamentais de direcionamento dos esforços humanos e dos recursos naturais disponíveis. Mecanismos que atuam à medida que podem se valer do livre confronto entre demanda e oferta de capitais, de terras, de produtos, de serviços, de trabalho e assim por diante. Desse confronto resulta um intrincado conjunto de preços, que sinalizam aos atores qual deve ser o sentido da dinâmica econômica, no que tange a cada uma das mercadorias citadas, no tempo presente ou mesmo futuro.

O mercado de trabalho, especificamente, sempre foi o palco dos maiores antagonismos entre a atuação dos atores público-estatais e dos atores privados nas sociedades capitalistas. As sucessivas tentativas de regulação do mercado laboral pelo Estado foram o resultado de antinomias várias entre trabalhadores e empresários, como atesta a longa história dos conflitos operários a partir da metade do século XIX. Em boa medida, essas tentativas de regulação versaram sobre a maneira pela qual a capacidade de trabalho seria convertida em uma mercadoria, *stricto sensu*. Ou seja, versaram sobre a própria constituição do mercado laboral, que é a disponibilização de pessoas livres para alienar sua potencialidade de trabalho a outrem, em troca de pagamento de uma contraprestação.

Seja como for, as iniciativas de regulação do mercado de trabalho pelo Estado seguiram dois caminhos paralelos e complementares. Um deles foi a constituição de direitos e garantias diretamente concernentes ao trabalho, em suas diversas facetas – como a contratação, a utilização, a disposição, a remuneração, a tributação, a demissão, a organização e a atuação coletiva de trabalhadores. Isso ocorreu pelas mãos estatais, com a edição de legislação heterônoma, e também por meio da negociação direta entre atores empresariais e trabalhistas, que resultou em normas autônomas. Outro caminho seguido na regulação laboral foi a instituição de direitos e garantias relacionados não propriamente ao trabalho, mas sim à possibilidade de não trabalho. Tratou-se da constituição de um rol de políticas sociais, em áreas distintas, como educação, saúde, alimentação, trabalho, previdência, assistência, habitação, saneamento e transporte.

Essas políticas sociais atuaram em dois sentidos paralelos e complementares. Um primeiro consistiu na disponibilização de benefícios monetários a trabalhadores que se encontravam, temporária ou permanentemente, em situações de impossibilidade de auferir renda por meio de seu trabalho. Exemplos dessas situações, voluntárias ou involuntárias, estão no desemprego, na gravidez, na reclusão, na doença, no acidente, na velhice ou na morte. Já um segundo sentido de atuação das políticas sociais foi a disponibilização, pelo Estado, de bens e serviços necessários à reprodução dos trabalhadores, como os de educação, alimentação, saúde, habitação, saneamento e transporte. Com a oferta pública de tais bens e serviços, os trabalhadores deixaram de ter parcela importante de sua reprodução vinculada à demanda privada nos mercados, o que significou não só a desnecessidade de recorrer aos mercados para adquirir esses bens e serviços, mas também se dirigir ao mercado laboral para auferir a renda exigida para sua aquisição.

Abrindo um parêntese, a regulação do mercado de trabalho exigiu um novo tipo de Estado, que se delineou principalmente a partir da metade do século XX. O ator estatal do início da era contemporânea caracterizava-se por seus atributos negativos, ou seja, por se dedicar à defesa das liberdades individuais – opostas ao próprio Estado e consagradas no respeito ao direito de ir, vir e permanecer; à liberdade de crença, pensamento e expressão; ao direito de propriedade etc. Já no período mais recente, o ator estatal denotou-se por seus caracteres positivos, o que significou a preocupação com as liberdades e as igualdades coletivas – manifestas na extensa normatização das condições individuais de trabalho, no estímulo à organização e à atuação coletiva dos trabalhadores, assim como na proteção/promoção destes por meio da instituição de políticas sociais.

Fechando o parêntese, a regulação laboral, por meio da juridificação do trabalho – e também do não trabalho –, significou uma desconstrução do movimento de mercantilização antes referido. Ou seja, a criação de direitos e garantias relacionados ao trabalho – e também ao não trabalho, concretizados nas políticas sociais – descontinuou a dinâmica de conversão da capacidade laboral em mercadoria, sujeita à acumulação capitalista. A literatura apontou algumas razões para que isto ocorresse, destacando que a potencialidade de trabalho não pode ser considerada uma mercadoria como outra qualquer, dado que:

1. No caso de uma mercadoria comum, o suprimento dos vendedores é quase sempre dimensionado previamente pela expectativa futura de transação no mercado; ao passo que, no caso da capacidade laboral, não há como seus vendedores dimensionarem e controlarem seu suprimento *ex ante* por critério parecido.
2. Os vendedores da capacidade de trabalho não têm como aguardar pela melhor condição de venda e majorar seu valor mercantil, dado que

dependem continuamente de meios de sobrevivência; já os vendedores de uma mercadoria comum muitas vezes conseguem aguardar pela melhoria da condição do mercado, extraindo então valor mais elevado da venda.

3. Os compradores da capacidade laboral quase sempre têm como melhorar a eficiência de sua utilização na produção de valor; já os vendedores dessa mercadoria não conseguem aprimorar a eficiência de sua própria reprodução, pois os meios de sobrevivência são relativamente constantes e integrantes de um amplo padrão, definido socioculturalmente em certo período.
4. Os vendedores da capacidade de trabalho estão sob a ameaça reiterada de envelhecimento – material ou simbólico, concreto ou abstrato –, hipótese só afastada a partir da interveniência do Estado, com políticas sociais de reeducação, por exemplo; já os vendedores de uma mercadoria comum – e, mais especificamente, os controladores do capital – não se encontram sob grau semelhante de tal ameaça, até porque o capital está envolvido em um padrão circular de renovação constante.
5. As decisões dos compradores da capacidade laboral – e, mais especificamente, dos controladores do capital – têm impactos coletivos e de larga extensão, pois elas quase sempre alcançam vários membros desse mercado; ao passo que as decisões dos vendedores de tal mercadoria contam com impactos individuais e de raio reduzido, dado que quase sempre envolvem apenas o próprio vendedor – exceto quando ele consegue se articular com semelhantes.
6. Os vendedores da capacidade de trabalho não conseguem se dissociar objetivamente de sua mercadoria, o que implica o comprometimento de sua subjetividade, durante sua utilização na produção de valor; ao passo que, obviamente, o mesmo não ocorre com os compradores dessa mercadoria – os controladores do capital.

Enfim, a criação de direitos laborais – anteriormente referida como a juridificação do trabalho –, assim como de direitos sociais – juridificação do não trabalho –, foi uma resposta aos vários problemas gerados pelo movimento de mercantilização do trabalho nas sociedades capitalistas. Problemas de aguda assimetria política, social e econômica entre trabalhadores e empresários, que historicamente se manifestaram quase sempre em desfavor dos primeiros. Mas é preciso ressaltar que essa criação de direitos, própria da esfera política, esteve em contradição permanente com a acumulação de capital, própria da esfera econômica. Daí a assertiva da literatura, de que as relações travadas entre a regulação social e a dinâmica econômica caracterizaram-se por serem antagônicas, antitéticas e antinômicas.

Entre outros aspectos, este livro questiona até que ponto essa perspectiva da literatura dá conta da situação atual de países como o Brasil. Ou seja, até que ponto é adequada e suficiente tal perspectiva, dado que ela está preocupada essencialmente com as contradições entre a regulação social e a dinâmica econômica. Esse questionamento surge a partir da constatação de que a política social, com seus diversos vetores e componentes definidos ao fim da década de 1980, influi sobremaneira na definição dos parâmetros vigentes da economia brasileira, de um ponto de vista macro, meso ou mesmo micro.

A fim de começar a verificar esse questionamento, é o caso de se fazer uma sumária referência à evolução do produto interno bruto (PIB) e, simultaneamente, à dinâmica do gasto social – que é uma espécie de "equivalente-geral" da política social – nos anos após a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Quanto ao primeiro elemento, depois de reduzidas taxas de crescimento entre 1995 e 2003, período de preocupações com a estabilidade do padrão monetário do país, o PIB passou a apresentar uma nova dinâmica a partir de 2004, quase dobrando seu incremento anual médio, para 4% reais entre 2004 e 2009.

Quanto ao segundo, o gasto social apresentou taxas de crescimento no período pós-1995, particularmente expressivas após 2002, alcançando 21% do PIB em 2006. A explicação desse movimento esteve na progressiva implementação das políticas sociais inscritas na CF/88, bem como na gradativa valorização de parâmetros fundamentais dessas políticas – como o salário mínimo.

Desse rápido cruzamento entre o PIB e o gasto social, deriva um questionamento sobre a influência do segundo sobre o primeiro. Para além da presença direta e imediata do gasto estatal na composição do PIB, por quais meios o gasto social poderia se fazer presente, influenciando os demais integrantes da composição do PIB – como o consumo dos indivíduos/famílias e o investimento das empresas? Entre as muitas possibilidades de resposta, destacam-se quatro meios básicos:

- *A oferta de benefícios monetários* – as transferências sociais nas áreas de previdência, assistência e trabalho oferecem, a amplos segmentos da população, rendimentos diretos, permanentes, regulares e previsíveis. E, ademais, rendimentos com relevância crescente, dada sua majoritária vinculação ao salário mínimo – que, ao menos no período mais recente de análise, ganhou valor real em quase todos os anos desde 1995. Supõe-se que a maior parte dessas transferências transforma-se em consumo imediato dos indivíduos e das famílias, bem como se supõe que isto tende a estimular o investimento das empresas, a ocupação/consumo dos trabalhadores – assim como a arrecadação dos tributos – em todo o Brasil.

- *A oferta de bens e serviços* – principalmente nas áreas de educação, saúde, alimentação, habitação, saneamento e transporte, os bens e os serviços sociais consistem, na prática, em rendimentos indiretos para extensos segmentos populacionais que os acessam. Ainda que com problemas vários – de iniquidade de oferta, de insuficiência de qualidade, de regressividade de custeio etc. –, tais serviços geram um "efeito-deslocamento" relevante, permitindo que a renda que seria neles gasta o seja, de fato, aplicada no consumo de outros bens e serviços.
- *A contratação de trabalhadores para a prestação de serviços* – os serviços sociais são intensivos em mão de obra, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência. E são intensivos em mão de obra relativamente capacitada, com razoável grau de instrução – professores, médicos, enfermeiros, assistentes sociais etc. –, além de relativamente bem remunerada. Ademais, as oportunidades de trabalho que oferecem, com vínculo estatutário ou contratual, tendem a ser permanentes, pois tais serviços ainda podem se expandir – dada a demanda social ainda existente no país.
- *A contratação de obras, bens e serviços instrumentais* – em áreas como educação, saúde, alimentação, habitação e transporte, a oferta de bens e a prestação dos serviços sociais demandam uma série de meios e de instrumentos – obras, bens e outros serviços –, que são fornecidos quase sempre pelo segmento privado da economia, mediante regime de licitações e contratações próprio do segmento público. Como é claro, há impactos positivos disso sobre o investimento empresarial, a ocupação/consumo laboral e a arrecadação tributária.

Além de uma influência sobre o nível do PIB *stricto sensu*, que se dá pelos quatro meios descritos, o gasto social provavelmente tem influência também sobre a sua distribuição. As evidências disso advêm, por exemplo, do perfil social e territorialmente distributivo da maior parte das transferências monetárias, que se concentram nos estratos de base da estrutura social e se distribuem por todo o território nacional – inclusive pequenas municipalidades das regiões mais remotas do país. Ou seja, é provável que essas transferências incentivem um padrão mais inclusivo de crescimento do PIB, com menos pobreza e menos iniquidade de renda, com impactos ainda mais positivos em termos de investimento das empresas, ocupação/consumo dos trabalhadores e arrecadação dos impostos, taxas e contribuições.

De fato, informações apresentadas mais à frente neste livro evidenciam que, sob diferentes perspectivas, o gasto social tem uma influência apreciável sobre o PIB do país, em termos de seu montante e em termos de sua distribuição. Sem

pretender esgotar um assunto que será tratado com cuidado logo adiante, os dados mostram que o incremento de 1% no gasto da área de educação resulta em um PIB 1,85% maior; enquanto que, no caso da saúde, esse percentual é de 1,7%.

Esses multiplicadores do PIB não são positivos apenas quando o gasto social refere-se à prestação de serviços. Quando se trata de transferências monetárias, o fenômeno é semelhante. O aumento de 1% no gasto com programas da assistência social resulta em um PIB 1,44% maior no caso do Programa Bolsa Família e 1,38% maior no caso do Benefício de Prestação Continuada. Introduzindo as transferências do Regime Geral de Previdência Social na análise, constata-se que o PIB cresce 1,23% quando os benefícios de aposentadorias, pensões e auxílios se elevam em 1%.

Tais multiplicadores são importantes principalmente quando se leva em conta outros tipos de gastos do Estado brasileiro, que não os das áreas sociais. Um exemplo está nos gastos com o pagamento de parcelas de juros da dívida pública mobiliária, que, se mostram incremento de 1%, resultam em um PIB 0,29% menor. Ou seja, a influência dos gastos relacionados aos serviços da dívida sobre o PIB do país não só são menos positivos que os gastos sociais, mas são negativos.

As informações apresentadas mais à frente deixam claro que o gasto social tem uma influência considerável sobre o PIB brasileiro, seja quanto ao seu montante, seja quanto à sua distribuição. E isso já antecipa uma das possíveis constatações deste livro: ao descrever as relações entre a regulação social e a dinâmica econômica, já não basta prender-se às contradições historicamente existentes entre ambas.

É preciso considerar que a primeira é integrante e constitutiva da segunda, o que significa dizer que, no Brasil de hoje, a política social alimenta – e retroalimenta – decisiva e positivamente a economia. Sem as transferências previdenciárias, assistenciais e trabalhistas, sem os serviços de educação, saúde, alimentação e transporte, sem os bens relacionados à habitação e ao saneamento, a economia do país daria vários e vários passos atrás.

Em alguma medida, o Estado "social" desenhado na Constituição de 1988 conseguiu moldar, à sua imagem e semelhança, uma economia igualmente "social". E não é uma economia a ser desprezada, dados seus vínculos orgânicos com a política – tão criticados pela perspectiva liberal, que considera a "boa" economia como aquela livre das determinações políticas, capaz de se apoiar puramente na atuação dos mercados. Pelo contrário, é uma economia que, nos últimos anos, tem se mostrado capaz de crescer e distribuir bem-estar a extensas parcelas da população brasileira, como demonstrarão os dados apresentados nos próximos capítulos.

Obviamente, o mero crescimento dessa economia não afasta a necessidade de um estudo crítico de seus problemas, que não são poucos. Mas as virtualidades abertas por essa/a essa "economia social" não podem mais ser ignoradas no debate, sob pena de seu depauperamento. E o objetivo deste livro é justamente colaborar com esse debate, abrindo novas possibilidades de análise de tal economia.

Este livro está organizado em duas partes distintas, mas também complementares. Com um foco geral, a primeira parte se detém em aspectos da relação estabelecida, ao longo de nossa história, entre a regulação social e a dinâmica socioeconômica, bem como explora os traços que podem ser assumidos por esta relação em um futuro próximo, tendo como referência o ano de 2022 – bicentenário da independência política brasileira.

O primeiro capítulo desta parte dedica-se à análise das principais mudanças ocorridas no país ao longo de sua trajetória de modernização e desenvolvimento. Verifica-se como essas mudanças influenciaram as experiências cotidianas e as condições de vida da população, por meio de uma série de indicadores socioeconômicos das últimas três décadas. Por meio desses indicadores, percebe-se que, mesmo com os diversos problemas trazidos pela modernização e pelo desenvolvimento, as condições de vida melhoraram muito, para contingentes cada vez maiores da população brasileira.

O segundo capítulo preocupa-se com a regulação social, que ajudou o país a aprimorar seus indicadores socioeconômicos, especialmente após o fim da década de 1980. Mais do que na regulação, *lato sensu*, o foco da discussão encontra-se na política social, cujos parâmetros foram aprimorados pela Carta Magna de 1988. Em áreas setoriais distintas, observa-se a atual configuração desses parâmetros, como o alcance objetivo da política social, a sua abrangência subjetiva, a sua forma de organização no território, o seu modo de articulação institucional, os seus recursos financeiros e assim por diante. Ressalta-se não apenas os avanços alcançados pela política social até o presente, mas também os desafios que ela terá de enfrentar em um futuro próximo.

O terceiro capítulo está calcado nos desdobramentos macroeconômicos dos gastos efetuados por conta da política social brasileira. A partir dos multiplicadores de uma Matriz de Contabilidade Social, examinam-se os efeitos de tais gastos sobre dois aspectos: o processo de crescimento da economia e a distribuição da renda gerada neste processo. Esses multiplicadores indicam que incrementos nos gastos em serviços de saúde e educação, bem como em transferências assistenciais e previdenciárias, resultam em um PIB maior e mais bem distribuído pela população do país. Ou seja, os desdobramentos macroeconômicos da política social são múltiplos e, além disso, claramente positivos.

Já a segunda parte deste livro adota um enfoque setorial, oferecendo análises para diversas áreas de interesse: educação, cultura, reforma agrária, trabalho, saúde, garantia de renda e igualdade de gênero. *Grosso modo*, o intuito em cada uma dessas análises é observar em que sentido caminhou a trama social, dados os esforços realizados pela política social em cada área específica desde 1988. Ademais, o objetivo é verificar como determinados problemas enfrentados em cada área podem ser superados em um futuro próximo, tendo como referência o ano de 2022.

Na área de educação, os problemas encontram-se na erradicação do analfabetismo, na expansão do ensino infantil e na conclusão do ensino fundamental, bem como na ampliação do acesso ao ensino superior. Note-se que esses quatro problemas guardam relações entre si, tendo em vista a natureza sistêmica da educação. De maneira que ações sobre um deles necessariamente impactarão sobre os demais, ao passo que ações isoladas em qualquer deles tenderão a apresentar resultados aquém dos desejados para 2022.

Na área de cultura, o problema a ser enfrentado não se refere propriamente a experiências culturais da população, mas sim a insuficiências da política social nesta área. Em princípio, tais insuficiências podem ser superadas por meio da organização de um sistema nacional de cultura, que se mostre devidamente articulado entre os entes federados, que conte com a participação plural de organismos da sociedade civil e que seja adequadamente financiado.

Na área de reforma agrária, há um problema que se destaca dos demais, que é a concentração fundiária brasileira. Esta concentração está na raiz de vários dilemas do campo e mesmo das cidades, como a pobreza e a desigualdade socioeconômica. A solução passa pelo cumprimento da função social da terra, tal como definida na Carta Constitucional de 1988, e pela consequente distribuição deste bem público, de maneira a contemplar um extenso grupo de agricultores familiares, de trabalhadores rurais sem-terra e de comunidades tradicionais. E, para além da distribuição da terra, a solução passa pela implantação de novas políticas de desenvolvimento do âmbito rural, voltadas principalmente para a produção sustentável de alimentos para o mercado interno do país.

Na área de trabalho, o problema que merece atenção é a desproteção social dos trabalhadores brasileiros, que se manifesta mediante a ausência ou a insuficiência de mecanismos de garantia de diversos grupos contra vários riscos laborais. Essa desproteção se mostra vinculada, por um lado, às limitações históricas do assalariamento no Brasil – que, ao contrário do ocorrido em outros países, não consegue se universalizar como relação de trabalho. Por outro lado, tal desproteção está associada às disparidades encontradas em meio ao próprio assalariamento – que se denota por grupos muito distintos de trabalhadores, no que se refere aos padrões de rendimentos e às condições laborais em geral.

Na área de saúde, o problema a ser sublinhado é a mortalidade infantil, cuja taxa é um indicador (negativo) da (ausência de) saúde de uma população, em determinada época e determinado território. Essa taxa é um "traçador" da situação da saúde e, até mesmo, do desenvolvimento socioeconômico dessa população. No Brasil como um conjunto, os dados mostram que a mortalidade infantil reduziu-se muito nas últimas décadas. Não obstante, ela ainda se situa em níveis elevados, além de se manifestar de forma desigual entre os entes federados. De modo que são discutidas aqui as perspectivas de redução para a mortalidade infantil, no Brasil e nos vários estados, procurando-se fazer uma análise a partir da construção de distintos cenários até 2022.

Na área de garantia de renda, que consolida as análises de previdência e assistência social, o problema encontra-se na pressão desestruturadora exercida sobre o sistema de proteção social, organizado no país a partir da CF/88. Essa pressão se faz notar, principalmente, sobre a oferta de benefícios monetários à população, seja sob a forma de seguro (na previdência), seja sob a de seguridade (na assistência). Em linha contrária aos defensores da desestruturação da proteção social, demonstra-se aqui que os benefícios monetários mitigam situações de pobreza, assim como reduzem desigualdades de condições de vida. E, desde que de modo articulado com outras iniciativas de política econômica e social, podem atuar preventiva e decisivamente sobre processos de vulnerabilização da população brasileira.

Na área de igualdade de gênero, o problema que se destaca é a distribuição iníqua do trabalho doméstico entre homens e mulheres – distribuição sustentada por concepções socioculturais a respeito dos arranjos familiares que se perpetuam no tempo. De acordo com tais concepções, é papel das mulheres suprir uma série de lacunas da política social, ofertando serviços de cuidados com determinados grupos – como as crianças e, cada vez mais, os idosos. Contrapondo-se a isso, defende-se aqui uma nova atuação do Estado, das empresas e de outros atores sociais, no sentido de possibilitar o surgimento de relações de gênero mais igualitárias, de forma a garantir uma inserção mais democrática para homens e mulheres nos diferentes espaços da sociedade.

Enfim, na primeira parte deste livro, que conta com uma abordagem geral, analisa-se a relação historicamente estabelecida entre a regulação social e a dinâmica socioeconômica, bem como se explora os traços que podem ser assumidos por esta relação até 2022. Já na segunda parte, que possui uma perspectiva setorial, verifica-se em que direção se moveu a sociedade brasileira, levando-se em conta os esforços realizados pela política social desde a Constituição de 1988. Em paralelo, estima-se a probabilidade de que certos problemas enfrentados em cada área possam ser superados em um futuro próximo, levando-se em conta a mesma referência temporal (o ano de 2022).

PARTE I

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO, MODERNIZAÇÃO E CONDIÇÕES DE VIDA

1 INTRODUÇÃO

A metanarrativa das teorias de desenvolvimento estabelece uma promessa: a de que o desenvolvimento transformará as sociedades em lugares em que a felicidade é a regra e as violências e as privações são desconhecidas. É em nome desta que as sociedades se engajam em sua modernização, buscando se desenvolver para promover o bem comum. A história da humanidade, infelizmente, mostra que nem sempre tudo funciona como preconiza a fábula e que os muitos efeitos colaterais e indesejados do desenvolvimento real – da miséria injustificada face aos recursos suficientes para superá-la à destruição inconsequente do meio ambiente – frequentemente contradizem a promessa.

Contudo, parafraseando Sen (2000), se é fato que as sociedades contemporâneas ainda se encontram distantes de realizar tal meta, algumas mais do que outras, também é fato que nunca tantos viveram tão bem e por tanto tempo quanto no mundo atual. O Brasil não é exceção: se, por um lado, há ainda muito a ser feito para que se torne uma sociedade mais justa, por outro, houve bastante progresso. O país atual, construção de acertos e erros de várias gerações, é bem melhor do que o do passado, graças ao desenvolvimento e à modernização.

A modernização é normalmente entendida como um conjunto de processos que acompanham o desenvolvimento de sociedades industrializadas e urbanas a partir de sociedades "tradicionais". Esta, porém, não se resume à industrialização da economia e à urbanização da população. Também envolve grandes mudanças de valores, tecnológicas, na estratificação social, nos padrões de formação de famílias, nos arranjos elaborados para darem conta das necessidades quotidianas e nos gostos e hábitos que fazem que a vida não seja apenas um conjunto de obrigações, mas também uma experiência prazerosa. Compreende, ainda, transformações no papel do Estado como indutor desses processos e garantidor do bem-estar social.

O objetivo deste capítulo é recuperar parte das grandes mudanças pelas quais o Brasil passou em sua trajetória de desenvolvimento e modernização, que são refletidas pelos indicadores socioeconômicos. Dá-se ênfase aos aspectos relativos às condições de vida e à experiência cotidiana dos brasileiros. Para tanto, serão abordadas apenas brevemente as mudanças ocorridas até 1980. Depois, o foco passa às últimas

três décadas, quando as mudanças identificadas com o desenvolvimento e a modernização continuaram, embora com certo arrefecimento do ritmo em dimensões nas quais as transformações haviam sido mais intensas no período anterior e aceleração em outras. Com isso, pretende-se retratar o Brasil como uma sociedade em ebulição, que passou por mudanças profundas e nem sempre sincrônicas, um país que avançou muito e se modernizou, sem, no entanto, atingir o Eldorado previsto pela teoria da modernização e pelo estrutural-funcionalismo americano (PARSONS, 1974). Um país que já não é mais o que era, mas ainda não chegou ao que gostaria de ser.

2 DESENVOLVIMENTO, MODERNIZAÇÃO E CONDIÇÕES DE VIDA ATÉ 1980[1]

Há certo consenso em identificar na Revolução de 1930 o marco inicial da modernização brasileira. No período subsequente ocorrem mudanças estruturais, rápidas e profundas até o início da "década perdida", os anos 1980. Conferindo os grandes números disponíveis para o período, percebe-se que o Brasil passou por um intenso processo de modernização. Em 1950, a produção industrial já era responsável por 24,1% do produto interno bruto (PIB), se equiparando à agricultura, cuja fatia era de 24,3%. Três décadas depois, a contribuição da agricultura para o PIB caíra para 10,2% e a da indústria subira para 40,6% (BAER, 2003).

De 1940 a 1980, a população brasileira quase triplicou de tamanho, passando de 41,2 a 119 milhões de habitantes, e esse crescimento foi acompanhado por uma urbanização acelerada: apenas 31% residiam em áreas urbanas, em 1940, contra 68%, em 1980. Ou seja, enquanto a população rural cresceu a uma taxa média de 0,1% ao ano (a.a.), a urbana teve crescimento médio de 4,7% a.a. Mais ainda, o crescimento das áreas urbanas foi também bastante concentrado: em 1940, as capitais das nove regiões metropolitanas (RMs) originalmente institucionalizadas em meados dos anos 1970 (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo) somavam 4,7 milhões de habitantes, o que representava cerca de 11,5% da população brasileira; em 1980, já reuniam 22,5 milhões de moradores, ou quase 19% da população.

A industrialização e a urbanização levaram ao fortalecimento do mercado interno, integrando as regiões do país e demandando os produtos da indústria nascente, levando à autossustentação desses processos. Porém, houve regiões em que se deu o fenômeno da "urbanização sem industrialização local" (LOPES, 1978, p. 31), pois o desenvolvimento e a modernização foram marcados pelo reforço da desigualdade regional então existente, com concentração dos subsídios e dos financiamentos do Estado nas regiões Sul e Sudeste – à época, comumente designadas Centro-Sul.

1. Os dados desta seção foram majoritariamente retirados dos *Anuários Estatísticos* – em especial, das edições referentes aos anos de 1936, 1949, 1952, 1962, 1972 e 1983 – e outras publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1950a, 1950b, 1953, 1962, 1972, 1984, 2003, 2006, 2007) e do Instituto Nacional de Estatística (INE) (1936), exceto nos casos em que a fonte é indicada explicitamente.

Estas últimas haviam se tornado os eixos dinâmicos da economia ao longo do século XIX, e seus empresários detinham, por riqueza e proximidade geográfica da capital, maior poder político e capacidade "para exercer pressão junto às autoridades competentes" (LOPES, 1978, p. 12) e obter vantagens diversas – de empréstimos generosos a licenças de importação que contornavam o fechamento da economia permitindo a aquisição de máquinas modernas. O ritmo diferente de desenvolvimento e modernização dividiu o país em um Brasil moderno, "adiantado", e em um Brasil tradicional, "atrasado", com consequências duradouras sobre os indicadores sociais das regiões.

Malgrada a desigualdade regional, a urbanização e a industrialização foram acompanhadas por inequívocos ganhos de bem-estar, até mesmo nas regiões "atrasadas". Entre os mais expressivos, figuram as diminuições nas taxas de mortalidade. Estas últimas para o período anterior a 1980 estão sujeitas a imprecisões por causa da precariedade dos registros de nascimentos e de óbitos, mas as estimativas censitárias autorizam a afirmação de que se reduziram. A taxa de mortalidade bruta, a razão entre o número de óbitos ocorridos em um ano e a população total no meio deste, cai de 19,7% em 1950 para 8,9% em 1980. Taxas de mortalidade infantil – o número de óbitos de crianças de menos de um ano para cada mil nascidas vivas – são raras para esse período. Estimativas sugerem que a taxa de mortalidade infantil em São Paulo tenha subido de 69,9, em 1963, para 94,6 óbitos por mil nascimentos, em 1973, para depois declinar para 64,6 óbitos por mil nascimentos em 1979 (WOOD; CARVALHO, 1994). É razoável supor que os números nos demais estados "adiantados" fossem semelhantes aos de São Paulo e ainda maiores no Brasil "atrasado". Desconsiderando a imprecisão das taxas, a queda na mortalidade levou ao brusco aumento da esperança de vida ao nascer, constatado a partir dos censos demográficos, passando de 42,7 anos em 1940 para 61,7 anos em 1980.

A esperança de vida ao nascer, por ser determinada pela mortalidade, que, por sua vez, depende tanto de características dos indivíduos quanto dos serviços de que dispõem, sejam estes últimos proporcionados pelo mercado ou pelo Estado, é considerada "uma medida sumária da qualidade de vida que prevalece em meio a uma população" (WOOD; CARVALHO, 1994). Pode-se ir além e considerar que também é uma medida sumária do grau de desenvolvimento e modernização. A urbanização, a evolução tecnológica, a formação de mercados internos, o aumento do nível da educação, o estabelecimento e a ampliação do alcance dos meios de comunicação de massa, as mudanças de valores, e a redução da desigualdade que se espera acompanhar a mudança no sistema de estratificação social e na divisão do trabalho, todos esses fatores, normalmente apontados como característicos da transição das sociedades tradicionais para as modernas (KAHL, 1970) – podendo-se acrescentar a construção de um conjunto de políticas sociais –, contribuem para a redução da mortalidade e o aumento da esperança de vida.

Uma parcela desse ganho de 19 anos na esperança de vida ao nascer se deve à expansão dos serviços de saúde, em quantidade e qualidade, em parte possível graças à concentração da população nas crescentes áreas urbanas. Embora serviços de saúde não se restrinjam à assistência hospitalar e ambulatorial, e haja diferenças na apuração desses dados ao longo do tempo, algumas estatísticas históricas desse aspecto da saúde pública auxiliam a dimensionar a expansão.

Em 1946, segundo o levantamento de estabelecimentos e leitos da assistência médico-sanitária, havia no Brasil apenas 3.420 estabelecimentos de saúde ofertando 144.417 leitos. Esse número inclui hospitais gerais, maternidades, estabelecimentos voltados ao atendimento das crianças, os mantidos por organizações industriais, leprosários, os para doentes mentais e nervosos, tuberculosos e militares e os serviços oficiais de saúde pública, independentemente do tipo da entidade mantenedora. Havia, portanto, sete estabelecimentos e 305 leitos para cada grupo de 100 mil habitantes.[2] Em 1980, o número de estabelecimentos de saúde de qualquer tipo havia passado a 18.489, ofertando 509.104 leitos: respectivamente, 16 e 428 destes para cada 100 mil habitantes. Outro aspecto comumente apontado como fator tão importante para a redução da mortalidade quanto o acesso, porém mais difícil de apurar, é a mudança da tecnologia e da qualificação dos trabalhadores da saúde.

A melhoria das moradias e dos bairros nas quais se situam também contribuiu para o aumento da qualidade de vida traduzida pela esperança de vida ao nascer. Em que pese a dificuldade de se obterem dados de população cujos domicílios se situam em ruas pavimentadas, com iluminação pública, contando com água canalizada e esgotos sanitários, para anos anteriores a 1970,[3] algumas estatísticas precárias podem dar a dimensão da evolução dos melhoramentos urbanos. Dos 119.508 logradouros em que o IBGE dividia o Brasil em 1947, apenas 17% contavam com pavimentação e, menos ainda, 1% tinha pavimentação de concreto ou asfalto; 29% dos logradouros contavam com água canalizada; 15%, com esgotos sanitários; e 51%, com iluminação pública – o que dá uma ideia grosseira da disponibilidade de energia elétrica para fins residenciais.

Os melhoramentos nas condições de urbanização desde então foram grandes. Em 1980, o Censo Demográfico apurou que 55% dos domicílios possuíam água canalizada de rede geral de distribuição e 43% contavam com escoadouro adequado dos esgotos – para rede ou fossa séptica. Em termos de população, essas porcentagens eram, respectivamente, 52% e 40%. Na ausência de informações confiáveis para anos anteriores, registre-se que em 1970 as porcentagens respectivas, para domicílios, eram 33% e 27%.

2. Considerando uma população de 47,4 milhões de habitantes em 1946, obtida por interpolação geométrica a partir das populações totais dos Censos de 1940 e 1950 divulgadas pelo IBGE (2007).

3. Para o qual o Censo de População em microdados está disponível, permitindo a elaboração de qualquer tabulação ou indicador a partir da informação coletada pelos questionários.

A energia elétrica, sem a qual é impossível a vida moderna e cuja disponibilidade para as indústrias e a população é simultaneamente condição e consequência do desenvolvimento, merece um comentário particular. Em 1948, a potência estimada de todas as usinas geradoras instaladas no país, hidro e termoelétricas, estatais ou privadas, era de 1.616 MW. Em 1980, a capacidade das geradoras já era de 33.229 MW. Nesse ano, o Censo registrou que 69% dos domicílios contavam com energia elétrica, servindo a 66% da população. Dez anos antes, o de 1970 contabilizara acesso à energia elétrica em apenas 48% dos domicílios.

Entre as características individuais, a educação é um grande marcador da transição para modernidade e um significativo determinante do aumento da esperança de vida. Pessoas alfabetizadas têm maior acesso à informação por poderem recebê-la de forma escrita, e geralmente a educação proporcionada pelo sistema de ensino transmite noções básicas de higiene, como lavar as mãos e filtrar e/ou ferver a água usada para cozinhar e beber, e a importância do asseio das casas e do próprio corpo.

A sociedade tradicional brasileira, como tantas outras na América Latina, era marcada pela presença de uma microscópica elite altamente letrada, uma pequena camada pouco educada e uma grande massa de analfabetos. Em 1900, 75% da população de 15 ou mais anos não sabiam ler e escrever; em 1940, a porcentagem de analfabetos nessa população havia baixado a 56%; em 1980, se reduzira a 25%. Assim, nas quatro primeiras décadas do século XX, a taxa de analfabetismo decresceu ao ritmo médio de 1/2 ponto percentual (p.p) a. a. e a quase 1 p.p. a.a. nas quatro décadas seguintes.

A despeito das reformas na estruturação do sistema de ensino, e da precariedade e imprecisão dos dados sobre o nível educacional da população do Censo de 1940, é possível elaborar alguns indicadores para aquele ano a partir das tabelas divulgadas. Apenas 8% da população de 20 ou mais anos de idade possuía diploma ou havia completado algum curso; para 5%, o grau mais elevado era o elementar; para 2%, o médio;[4] e apenas 0,5% tinha grau superior. A perspectiva para os mais jovens também não era animadora, com as informações disponíveis sugerindo que para a maior parte dos poucos que chegavam a receber alguma instrução, esta era provavelmente limitada à alfabetização. Na faixa etária dos 5 aos 9 anos, apenas 20% recebiam algum tipo de instrução –não necessariamente em escolas; dos 10 aos 14 anos, a porcentagem era mais elevada, 32%; e dos 15 aos 19 anos, apenas 9% – mas os dados tabulados do Censo de 1940 revelam que grande parte desses alunos não sabia ler e escrever.

4. O grau elementar corresponde, *grosso modo,* às quatro ou cinco séries iniciais do atual ensino fundamental; o médio possuía dois ciclos, o primeiro corresponde à segunda metade do ensino fundamental e o segundo, ao ensino médio – a documentação não é clara sobre se a população com ensino médio completo compreende os que haviam completado o primeiro ciclo. Os diplomas poderiam se referir a cursos técnicos ou profissionalizantes.

Em quatro décadas, a população de 20 ou mais anos de idade com ao menos o equivalente ao elementar passou para 33%: 5% com "elementar completo"; 15% haviam completado o primeiro ciclo do ensino médio, o primário ou o primeiro grau; 9%, o ensino médio – ou o equivalente; 4% possuíam um diploma de curso superior; e 0,1%, títulos de mestre ou doutor. A escolarização se expandiu em ritmo acelerado, e, em 1980, frequentavam escola 47% das crianças de 5 a 9 anos de idade, 70% das de 10 a 14 anos e 42% dos jovens de 15 a 19 anos. O fato de a taxa de escolarização na faixa etária dos 10 a 14 anos ser consideravelmente maior do que na anterior indica que ainda era baixa a porcentagem de crianças que começavam a frequentar a escola em idade adequada e a alfabetização era em regra atrasada. Mesmo assim, a mudança no perfil educacional da população de 1940 a 1980 foi substantiva, e por certo foi um dos principais fatores a levar ao aumento da esperança de vida.

Um aspecto frequentemente esquecido nas caracterizações das transformações estruturais profundas por que passou o Brasil é a mudança nas tecnologias de comunicação. A instalação de linhas telefônicas começou cedo, mas era altamente concentrada em São Paulo, no Rio Grande do Sul e no município do Rio de Janeiro (antigo Distrito Federal – DF). Em 1907, havia 15.203 aparelhos telefônicos no país (71,6 para cada 100 mil habitantes);[5] e em 1935, já existiam 70.281 destes apenas no município do Rio de Janeiro. A expansão da telefonia foi rápida nos anos seguintes e, em 1948, existiam 188.388 aparelhos no então DF para 130.991 assinantes; nesse último ano, registravam-se 492.231 aparelhos instalados no Brasil (992,4 para cada 100 mil habitantes) e 371.111 assinantes (748,2 para cada 100 mil habitantes).[6] Em 1980, o número de terminais telefônicos em serviços chegara a 4.084 para cada 100 mil habitantes e o de terminais residenciais a 2.865 para cada 100 mil habitantes. Além da expansão da cobertura, em 1980, apenas 4% dos municípios não contavam com ao menos um posto telefônico oferecendo ligações interurbanas; em 71% dos municípios, a rede telefônica permitia ligações interurbanas via discagem direta ou operadora; e 28% dos domicílios contavam com discagem direta internacional.

Antes desse grau de integração ser atingido via serviços telefônicos, o principal meio para a comunicação rápida de longa distância no Brasil era o telegrama. A rede telegráfica era a responsável pela integração nacional e também pela comunicação entre empresas e as famílias separadas pela migração de seus membros, seja para as áreas urbanas próximas, seja para as eventualmente distantes zonas de dinamismo econômico. Em 1934, foi enviado um telegrama para cada 3,7 habitantes,[7] razão que chegou a um para cada 1,6 habitantes em 1948. Desde então, a perda de importância do telegrama

5. Considerando uma população de 21,2 milhões de habitantes em 1907, obtida por interpolação geométrica a partir das populações totais dos Censos de 1900 e 1920 divulgadas pelo IBGE (2007).

6. Considerando uma população de 49,6 milhões de habitantes em 1948, obtida por interpolação geométrica a partir das populações totais dos Censos de 1940 e 1950 divulgadas pelo IBGE (2007).

7. Considerando uma população de 32,5 milhões de habitantes em 1934, obtida por interpolação geométrica a partir das populações totais dos Censos de 1920 e 1940 divulgadas pelo IBGE (2007).

como meio de comunicação à longa distância foi tal que em 1980 foi enviado apenas um telegrama para cada 7,7 habitantes, sendo que um quarto eram telegramas fonados.

Quanto à comunicação impressa, no Brasil iletrado das primeiras décadas do século XX, a leitura de jornais era para poucos: em 1933, apenas 100 jornais de circulação diária foram contabilizados em todo o país, 3,1 para cada milhão de habitantes.[8] Em 1980, o número de jornais diários era de 343, mas a razão por milhão de habitantes caíra um pouco, para 2,9, com uma tiragem total de 1,4 milhões de exemplares/dia. Em que pese o fato de que, considerando a tiragem, informação não disponível para 1933, o acesso aos jornais tenha provavelmente aumentado, a evolução nesse quesito parece não corresponder à de outros já vistos.

Dos meios que facilitam a difusão dos valores associados à vida moderna levando a mudanças comportamentais, o rádio e a TV tiveram expansão e influência muito mais pronunciadas do que os jornais. As primeiras rádios do Brasil foram instaladas na primeira metade dos anos 1920, e em 1935 só havia 44 empresas funcionando, a maior parte concentrada no município do Rio de Janeiro e em São Paulo. Em 1950, começou a operar o primeiro canal comercial de TV, a Tupi, em São Paulo. Nesse ano, já existiam 300 rádios no Brasil, das quais 185 haviam começado a operar a partir de 1946. Em 1960, já havia 605 rádios e 15 TVs; e em 1971, o número de rádios chegava a 1.008 e o de TVs a 52. Em apenas uma década, o número destas mais do que dobrou, chegando a 114 em 1980, ano em que havia 1.263 rádios registradas no país.

A expansão das rádios e das televisões foi acompanhada pela evolução tecnológica. Houve aumento da qualidade e da cobertura territorial das transmissões, representado, no caso das rádios, pelo progressivo aumento do número destas transmitindo em frequência modulada (FM). No caso da TV, ocorreu a adoção do videoteipe e da transmissão colorida. Em 1980, já havia canais de TV transmitidos por satélite e repetidos em todo o território nacional. E tanto nesta quanto no rádio, três tipos de programas se consolidaram como "campeões de audiência": as novelas, os de auditório e os jornalísticos.

Em suma, o Brasil que chegou aos anos 1980 era radicalmente diferente daquele do começo do século XX. No lugar de um país rural e fragilmente integrado, com uma população majoritariamente analfabeta, emergiu um país predominante urbano e em rápida industrialização, muito mais integrado e testemunhando a rápida difusão tanto de serviços quanto de valores considerados tipicamente "modernos". A eclosão da crise da dívida externa e toda a instabilidade econômica subsequente, no entanto, modificaram rapidamente o panorama e sinalizaram o esgotamento do modelo por trás do "milagre econômico". Os anos 1980 rapidamente viraram a "década perdida", de crescimento econômico medíocre e hiperinflação. Diagnósticos e propostas claramente divergentes emergiram, opondo os que defendiam reformas econômicas liberalizantes e em prol do

8. Considerando uma população de 32 milhões de habitantes em 1933, obtida por interpolação geométrica a partir das populações totais dos Censos de 1920 e 1940 divulgadas pelo IBGE (2007).

livre comércio e os que propunham soluções keynesianas ou de inspiração cepalina, para quem a crise resultava mais dos desequilíbrios da economia internacional do que de políticas equivocadas dos governos nacionais, e os ajustes estruturais recomendados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) apenas agravavam os problemas (KIELY, 2007). Não cabe neste estudo entrar no mérito de tais diagnósticos nem avaliar as teorias por trás do Plano Real e da abertura econômica da segunda metade dos anos 1990. O ponto central da próxima seção é o de mostrar que, apesar de o Brasil não ter recuperado o ritmo de crescimento econômico da década de 1970, os últimos 30 anos continuaram a ser de profundas mudanças estruturais, que se encaixam perfeitamente no *script* da transição para a "modernidade". Assim, enquanto algumas dimensões, como a industrialização, perderam vigor, em outras, principalmente as relacionadas à esfera dos valores, as transformações foram bastante aceleradas.

3 AS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS[9]

Entre 1980 e 2000, data do último censo, a população brasileira aumentou mais de 50 milhões de pessoas, mas o ritmo do crescimento populacional (em média, 1,8% a. a.) foi bem inferior ao das duas décadas anteriores: mesmo já tendo começado a cair nos anos 1970, o crescimento médio entre 1960 e 1980 foi de 2,7% a. a. Como mostra a tabela 1, a urbanização continuou acelerada, com uma diminuição significativa em termos absolutos e relativos da população em áreas rurais. Assim, em 1970, 56% dos brasileiros viviam em áreas urbanas; em 2000, já eram 81%.

TABELA 1
População total e crescimento médio anual por áreas e regiões – Brasil, 1970-2000

	População (milhões)			Crescimento médio anual (%)		
	1970	1980	2000	1970-1980	1980-1991	1991-2000
Áreas						
urbana	52,1	80,4	137,9	4,0	3,0	2,4
rural	41,1	38,6	31,8	-0,6	-0,7	-1,1
Regiões						
Metropolitanas	23,8	34,5	51,1	3,8	1,9	2,0
Capitais	16,5	22,5	28,8	3,2	1,4	1,1
Periferias						
Resto do Brasil	7,3	12,0	22,4	5,1	3,0	3,4
	69,3	84,6	118,7	2,0	1,9	1,5
Total	**93,1**	**119,1**	**169,8**	**2,5**	**1,9**	**1,6**

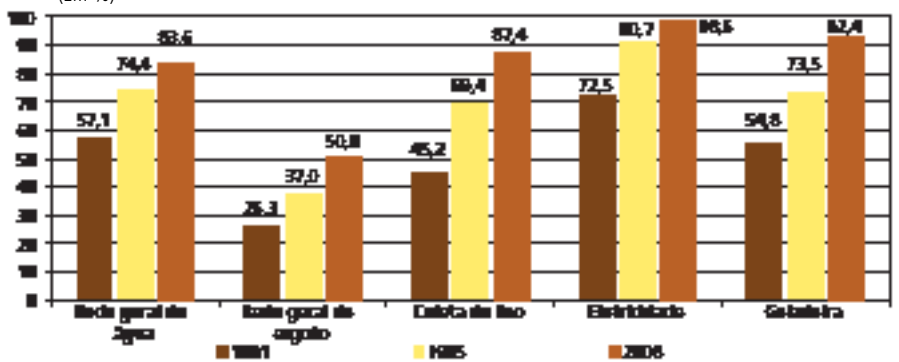
Fonte: Censos de população/IBGE.

9. Todos os dados citados nesta seção são resultados de tabulações próprias com base nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), exceto nos casos em que a fonte é explicitamente mencionada.

O que mudou bastante, contudo, foi a forma de urbanização, na medida em que esta deixou de ser um sinônimo de metropolização:[10] o crescimento médio anual das grandes cidades brasileiras caiu bruscamente nos anos 1980, em especial nas capitais, onde o crescimento percentual caiu abaixo da média nacional pela primeira vez desde 1920. As periferias também passaram por processo semelhante, embora com muito menos intensidade, o que, de toda maneira, alterou a distribuição relativa da população nas RMs: em 1970, quase 70% dos moradores residiam nas capitais; em 2000, apenas 56%.

De forma geral, a urbanização trouxe consigo o acesso crescente a alguns equipamentos básicos da vida moderna. Como se vê no gráfico 1, em 1981, o acesso ao saneamento básico era mais um luxo do que um direito e, até mesmo em 2008, apenas a coleta de lixo chegou mais próximo da universalização. O acesso à rede geral de esgoto, que depende muito mais de iniciativas do setor público do que da renda familiar, continua um grande problema nacional: embora os últimos 15 anos tenham apresentado avanços expressivos e em um ritmo razoavelmente constante, estimativas recentes reforçam a necessidade de ainda mais investimentos, pois, caso contrário, ainda se terá de esperar algumas décadas até a universalização desse tipo de serviço. Felizmente, as perspectivas são melhores para os dois outros itens do gráfico 1. O acesso à energia elétrica tornou-se praticamente universal nos últimos anos e, da mesma forma, quase todos os brasileiros vivem em domicílios com geladeiras, um dos bens de consumo duráveis mais fundamentais para a vida moderna.

GRÁFICO 1
População em domicílios ligados à rede geral de água e esgoto, com coleta de lixo, energia elétrica e geladeira – Brasil, 1981-2008
(Em %)

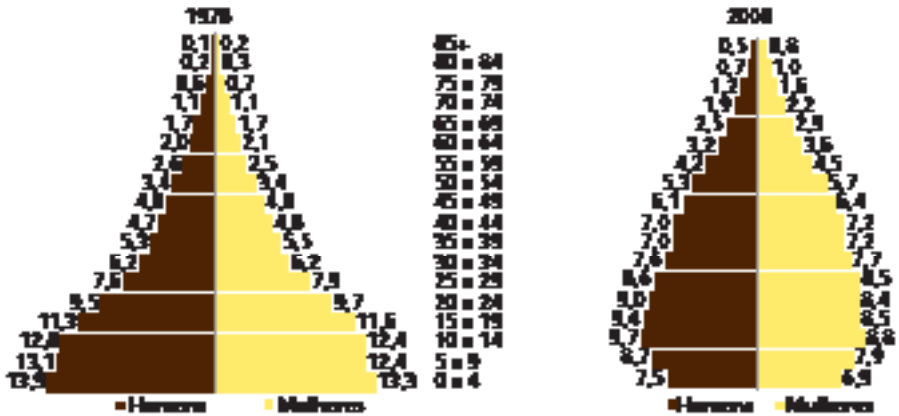


Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

10. Neste capítulo, por RMs, entendemos as nove regiões originalmente institucionalizadas por lei federal no biênio 1973-1974: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Para considerações sobre o processo de institucionalização e seus desdobramentos, ver Souza (2003) e Moura *et al.* (2003). Vale observar que, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a responsabilidade pela criação e regulação das RMs passou aos estados, o que levou não só à institucionalização de inúmeras outras, como também, em alguns casos, a mudanças na composição das regiões já existentes. Dessa forma, para 1970, contabilizar-se-á todos os municípios que vieram a fazer parte da composição original das RMs e, nos anos seguintes, incluir-se-ão todos os municípios que faziam parte destas no momento do Censo.

O acesso ampliado ao saneamento básico, aos ganhos educacionais e à difusão de valores tipicamente modernos, entre outros fatores, modificaram profundamente as taxas de mortalidade e de natalidade no país, de modo que, em apenas 30 anos, entre 1978 e 2008, a composição etária da população brasileira apresentou um visível processo de envelhecimento (gráfico 2). As crianças com menos de 10 anos de idade, por exemplo, representavam 27% da população masculina em 1978 e apenas 16,2% em 2008; também entre os homens, os idosos com 65 anos ou mais passaram de 3,7% para 6,8%; em termos absolutos, um aumento de 2 milhões para 6,25 milhões. Fenômenos parecidos ocorreram entre as mulheres.

GRÁFICO 2
Composição etária da população brasileira, por faixas e gênero – Brasil, 1978 e 2008
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Tudo isso fez a composição dos domicílios mudar rapidamente. O número médio de pessoas por domicílio diminuiu bastante, de 5,8% em 1981 para 4,1% em 2008, uma queda de quase 30%. Os arranjos familiares, por sua vez, se tornaram mais heterogêneos e, apesar de casais com filhos ainda serem predominantes, domicílios com casais sem filhos, monoparentais femininos e unipessoais passaram a ser muito mais comuns (MEDEIROS; OSORIO, 2002). Esta incipiente "reorganização" da intimidade, por sinal, é particularmente interessante e duplamente moderna, na medida em que se afasta tanto das famílias estendidas típicas de sociedades tradicionais quanto dos modelos nucleares com filhos consagrados pela modernidade no século XX. Ora, o questionamento dos seus próprios pressupostos é justamente um dos traços mais típicos daquilo que muitos autores chamam de "modernidade tardia" ou "terceira fase da modernidade" (BECK; BONSS; LAU, 2003; WAGNER, 1996).

As mudanças nas relações de gênero refletem bem essa modernização da sociedade brasileira. Embora certamente ainda haja um longo caminho a percorrer até a superação das assimetrias de poder, é inegável que as mulheres conquistaram amplos espaços de liberdade, principalmente em comparação com o velho estereótipo da dona de casa acossada por uma sociedade patriarcal. A participação no mercado de trabalho é possivelmente o melhor exemplo disto. Em 1981, cerca de 75% dos homens e 33% das mulheres com 10 anos ou mais eram economicamente ativos;[11] em 2008, o percentual de homens economicamente ativos caiu para 71%, enquanto o de mulheres atingiu 50%. Para os homens, o que houve, essencialmente, foi uma leve diminuição na participação dos mais novos e dos mais idosos; entre as mulheres, a entrada maciça na PEA deu-se por uma combinação de efeitos de período e de coorte. Em conjunto, essas mudanças implicam uma reconfiguração do mercado de trabalho, pois, em 1978, cerca de 69% dos indivíduos ocupados eram homens, mas, em 2008, este percentual já havia caído para 59%. Mais importante ainda, trata-se de uma tendência que não apresenta nenhum sinal de arrefecimento e também se refletiu na diminuição dos diferenciais salariais entre homens e mulheres. Em 1981, a remuneração média das mulheres ocupadas equivalia a 54% da remuneração dos homens; em 2008, 71%, um percentual ainda muito baixo e que sinaliza a relevância das desigualdades de gênero, mas que, de todo modo, denota a diminuição desta.

As ramificações desses fenômenos são amplas e ilustram bem a importância dos serviços públicos no combate às desigualdades de gênero. O encolhimento das famílias e seus novos arranjos e a entrada das mulheres no mercado de trabalho, por exemplo, criam um novo problema: quem vai cuidar das crianças? Em 1978, quase 69% das de até 14 anos viviam com mães ou madrastas que não trabalhavam e que, portanto, ao menos em teoria, podiam dedicar-lhes atenção integral. Em 2008, este número caiu para 39% e, se a tendência prosseguir, provavelmente vai diminuir ainda mais. Na ausência de serviços e instituições que ajudem na difícil tarefa de criar filhos, o resultado inevitável, em uma sociedade em que papéis masculinos e femininos ainda são bem delimitados, seria um fardo adicional imposto às mães que trabalham, a já conhecida "dupla jornada".

Em boa medida, isso poderia ser aliviado pela expansão da educação, em especial das pré-escolas, o que se verificou apenas parcialmente. Entre crianças de 6 a 14 anos, de fato, o acesso à educação universalizou-se: em 1978, apenas 64% destas nesta faixa etária frequentavam a escola, contra 98%, em 2008. A creche e a pré-escola, contudo, continuam longe de serem universais: em 1995, somente 19% das crianças de até 5 anos frequentavam instituições desse tipo, percentual

11. Consideramos como PEA os indivíduos com 10 anos ou mais de idade que estavam empregados ou procurando emprego na semana de referência da PNAD.

que subiu para 38% em 2008 – ainda muito longe do desejável. Isto impõe uma pressão adicional às famílias mais pobres, que acabam tendo que contratar privadamente ajuda ou se desdobrar entre as tarefas domésticas e o mundo do trabalho. Assim, entre os 10% mais pobres, pouco menos de 30% das crianças com menos de 6 anos frequentam a escola, enquanto entre os 10% mais ricos este percentual é de quase 59%. Trata-se de uma forma de desigualdade perversa e muitas vezes invisível, que, no entanto, acarreta graves consequências tanto para o bem-estar presente das famílias quanto para o futuro de seus filhos, especialmente quando se leva em conta que o desenvolvimento de recursos cognitivos na primeira infância tem repercussões importantes para as chances de vida das crianças, tanto para o acúmulo posterior de capital cultural quanto para um bom desempenho escolar (ESPING-ANDERSEN, 2004). Investimentos públicos em serviços para esta faixa etária poderiam, portanto, contribuir bastante para a redução das desigualdades de oportunidades. Neste aspecto, o Brasil ainda está muito longe do ideal.

Em outras frentes, felizmente, os avanços foram maiores. Entre crianças de 10 a 14 anos, não apenas a frequência à escola se tornou praticamente universal, como também o trabalho infantil diminuiu bastante, embora ainda não tenha sido completamente erradicado: em 1978, 19% das crianças nesta faixa etária trabalhavam ou estavam procurando emprego; em 2008, eram 6%. Entre os jovens de 15 a 19, a frequência escolar também aumentou, de 45% para 69%. Melhor ainda, até mesmo para o ensino superior houve melhorias expressivas: em 1978, menos de 4% da população de 20 anos ou mais estava cursando ou já tinha cursado este nível; dez anos depois, em 1988, já eram 8%. Entre 1988 e 1998, contudo, quase não houve mudanças; no entanto, entre 1998 e 2008, o percentual subiu de 9% para quase 15%. Em termos absolutos, isso significa um salto de 1,9 para 17,1 milhões de pessoas em apenas 30 anos. A expansão, por sinal, se fez acompanhar por uma mudança significativa na composição do grupo com acesso ao ensino superior, com a ascensão das mulheres: em 1978, 58% eram homens; em 2008, apenas 44%.

Um dos aspectos marcantes da modernidade como Utopia é a perda de influência das características individuais adscritas (aquelas que os indivíduos não escolhem, como a cor, o sexo e a família em que nascem) na determinação da posição social. Em sociedades desenvolvidas, idealmente, a posição ocupada por indivíduos depende menos da classe ou raça na qual nasceram e mais de seus talentos e seus próprios esforços. Infelizmente, não há tanto o que se comemorar neste aspecto, pois estas características permanecem sendo fatores importantes para a determinação do sucesso dos indivíduos.

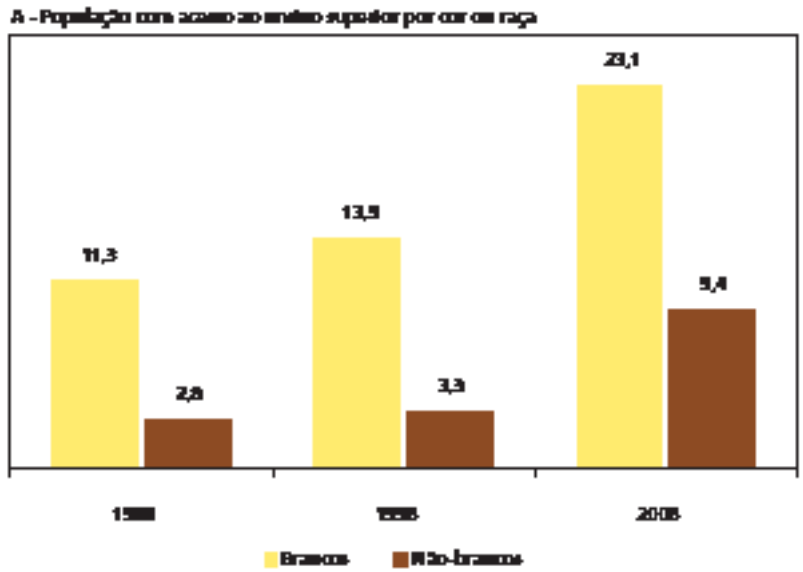
Isso pode ser visto, por exemplo, nas dificuldades para a superação das desigualdades raciais de acesso ao ensino superior. A evolução foi moderada nesta área

e ocorreu basicamente nos últimos 10 anos, quando a porcentagem de brancos entre aqueles que estavam cursando ou já tinham cursado o ensino superior caiu de 85% para 73%, como mostram os gráficos 3A e 3B. De qualquer forma, mesmo este aumento dos últimos dez anos deriva não só de menor desigualdade de oportunidades, mas também de mudanças na composição racial da população: mesmo que as probabilidades de acesso em 1988 fossem mantidas, apenas as alterações observadas na composição racial da população derrubariam de 85,5% para 81% o percentual de brancos entre aqueles com acesso. Ou seja, os avanços da última década podem ser comemorados, mas é preciso manter os pés no chão, pois ainda há muito a ser feito, pelo menos no campo educacional, até que as desigualdades raciais possam ser superadas, e não só no que diz respeito à educação superior. Tais diferenças gritantes no acesso de negros e brancos a algo tão importante como o ensino superior não são coerentes com as promessas da modernidade.

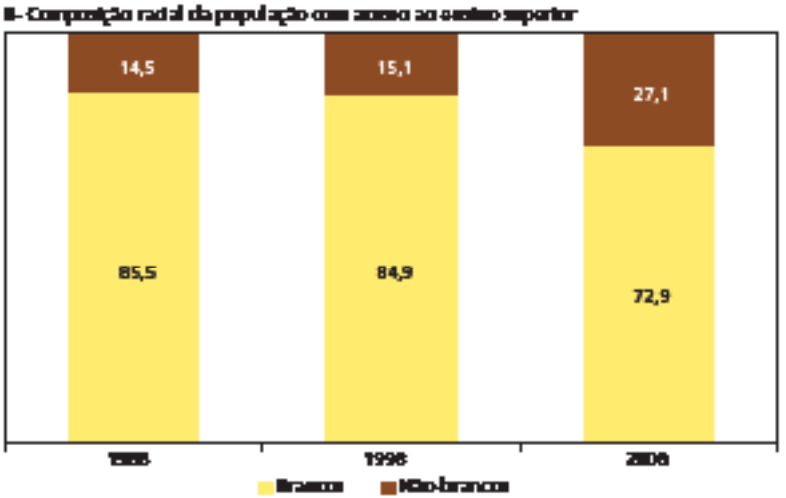
GRÁFICO 3

População com acesso ao ensino superior, por cor ou raça, e composição racial dos que têm ou tiveram acesso – Brasil, 1988-2008[12]

(Em %)



12. Por "brancos", entendemos os indivíduos que se autodeclararam brancos ou amarelos; por "não brancos", os pretos, pardos e indígenas. Ter acesso ao ensino superior significa estar cursando ou já ter cursado este nível.

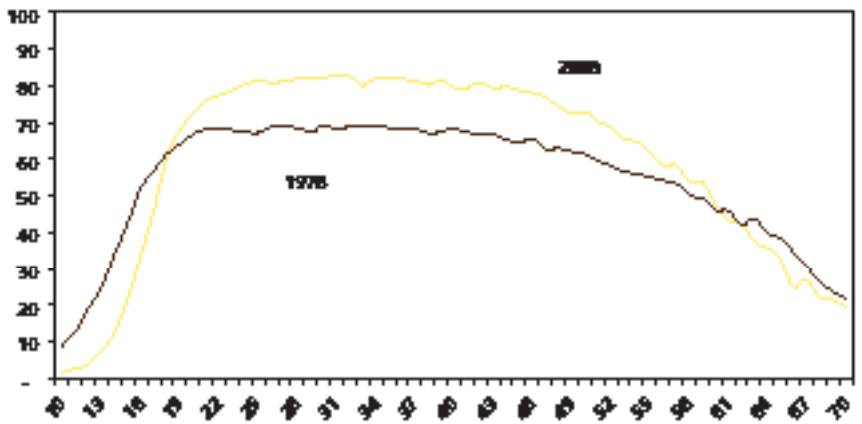


Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

4 A OFERTA DE TRABALHO

Em termos absolutos, a PEA aumentou de 42,4 para 78,1 milhões de pessoas; em termos relativos, de 53% para 60% da população em idade ativa. Mas, entre muitos outros fatores, o prolongamento da passagem pela escola e – como será visto – a expansão das aposentadorias e da rede de proteção social brasileira, por um lado, e a entrada das mulheres no mercado de trabalho, por outro, exerceram efeitos discrepantes sobre a oferta da mão de obra, como se vê no gráfico 4. Entre 1978 e 2008, tanto os indivíduos abaixo de 20 anos quanto os acima dos 60 diminuíram sua taxa de participação, enquanto aqueles entre os extremos aumentaram.

GRÁFICO 4
Participação na PEA, por idade – Brasil, 1978 e 2008



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Infelizmente, o mercado de trabalho brasileiro se mostrou, durante a maior parte das últimas três décadas, incapaz de gerar postos de trabalho em quantidade e qualidade suficiente para absorver o crescimento da PEA. É justamente nesse ponto, por sinal, que mais nos afastamos da narrativa modernizante ou pelo menos de sua versão desenvolvimentista, que sonhava com a continuidade da trajetória de industrialização e de formalização do trabalho.

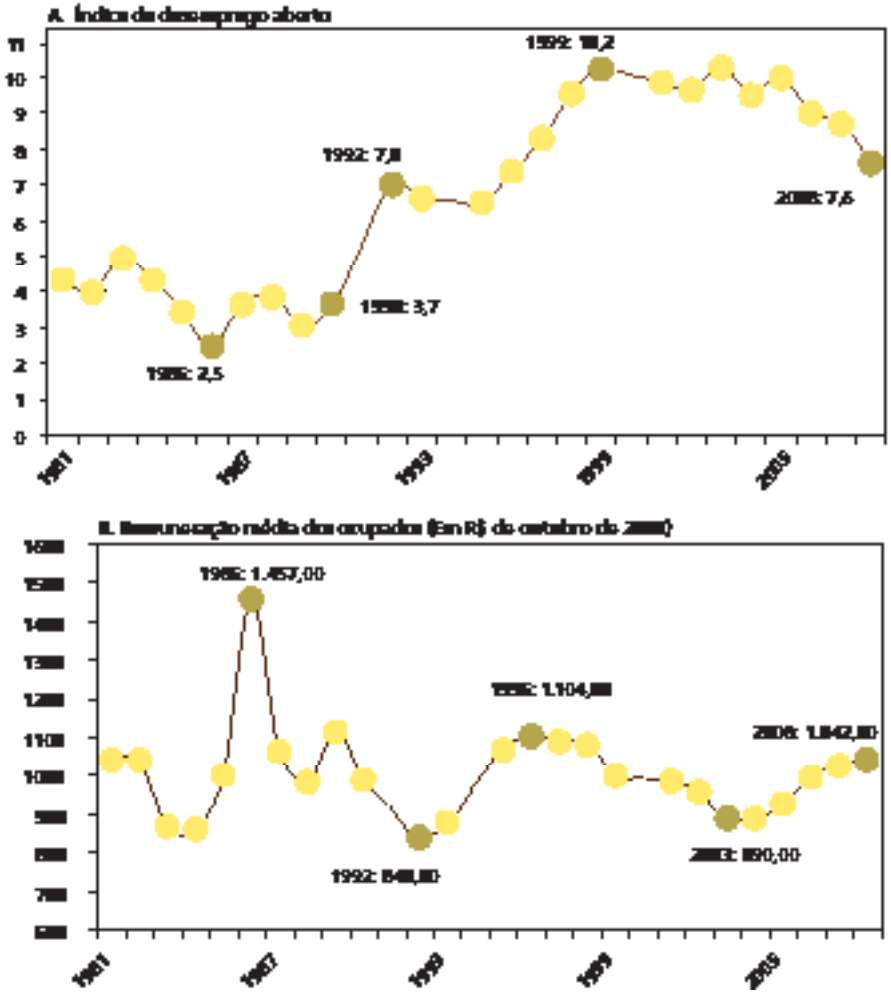
Ainda assim, é importante salientar como, de forma geral, o comportamento do mercado de trabalho não foi homogêneo nos anos 1980, 1990 e 2000 e, além disso, como o desempenho das RMs destoou do resto do Brasil, principalmente nos anos 1990. Os gráficos 5A e 5B exibem a evolução de dois dos aspectos mais visíveis tanto da crise quanto da recuperação, o índice de desemprego e a remuneração média do trabalho.[13] Em conjunto, eles contam uma história diferente para cada década: nos anos 1980, delineia-se um cenário de baixo desemprego, mas com hiperinflação durante boa parte do tempo,[14] gerando flutuações abruptas na remuneração do trabalho, o que, inclusive, recomenda extrema cautela na comparação dos valores reais daquela época com os observados depois de 1995. Nos anos 1990, o período pré-Plano Real também foi marcado pela hiperinflação, mas com queda significativa da renda ao longo do período 1990-1993 e com aumento do desemprego, que passou a oscilar entre 6,5% e 7%, contra os cerca de 3% observados no fim da década de 1980. Com este plano econômico e o controle da inflação, as remunerações médias reais aumentaram cerca de 20% entre 1993 e 1995, passaram por um período de estagnação e, a partir de 1998, entraram em uma trajetória de queda que perdurou até 2003. Da mesma maneira, o desemprego começa a subir de 7% até chegar a mais de 10% em 1999. Apenas em meados dos anos 2000, mais particularmente a partir do biênio 2004-2005, é que ambos os indicadores passam a apresentar comportamento positivo: o índice de desemprego cai dos 10% para menos de 8% e a remuneração média do trabalho acumula um ganho real de 17% entre 2004 e 2008, chegando a R$ 1.042,00. Apesar disso, no entanto, ambos continuam piores do que o observado anteriormente. O índice de desemprego ainda não voltou a se aproximar dos percentuais obtidos na década de 1980 e a remuneração do trabalho continua em um nível inferior ao verificado entre 1995 e 1998. A boa notícia, contudo, é que, pela primeira vez em muito tempo, também o percentual de trabalhadores

13. O índice de desemprego é o percentual de pessoas que não tinham trabalho, mas estavam procurando na semana de referência da PNAD. A remuneração média do trabalho é calculada apenas para aqueles trabalhadores remunerados e deflacionada de acordo com a sugestão de Corseuil e Foguel (2002). Os dados para 1991, 1994 e 2000 foram obtidos por interpolação.

14. Na verdade, a inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ficou razoavelmente estável, porém em um patamar elevado (entre 95% e 100% a. a.), entre 1980 e 1982; disparou entre 1983 e 1985, chegando a 239% a. a. Com o Plano Cruzado, em 1986, a inflação foi momentaneamente controlada, caindo para 59% a. a. Nos anos seguintes, contudo, houve novo descontrole inflacionário e, em 1989, o INPC acumulado foi de 1.863% a. a. O período pré-Plano Real foi também de bastante instabilidade, com novo recorde inflacionário em 1993 (2.489% a. a.).

formais[15] subiu de forma consistente nos últimos anos, chegando a 42,8% da PEA em 2008, depois de patinar em torno de 36% nos anos 1990 e de atingir um valor mínimo de 34,2% em 1999[16].

GRÁFICO 5
Índice de desemprego aberto e remuneração média real dos ocupados – Brasil, 1981-2008
(Em &)



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

15. Consideramos neste estudo como trabalhadores formais todos os empregados com carteira assinada, os funcionários públicos estatutários e os militares.

16. Vale observar que o percentual de empregadores e de trabalhadores por conta própria na PEA não apresentaram grandes variações entre 1981 e 2008. O primeiro oscilou entre 3% e 4% ao longo de todo o período; o segundo variou em torno de 21% e 22% até meados dos anos 2000, quando passou a declinar lentamente, de modo que, em 2008, os trabalhadores por conta própria representavam 19,6% da PEA.

É preciso ter em mente, de qualquer maneira, que a crise no mercado de trabalho não afetou o Brasil todo por igual. Os maus resultados dos anos 1990 foram influenciados principalmente pelo péssimo desempenho das RMs. Assim, por exemplo, entre 1995 e 2003, a remuneração média do trabalho nestas regiões despencou 25,7%, de R$ 1.501,00 para R$ 1.115,00. No Brasil não metropolitano, também houve queda, mas bem menor, de cerca de 11,4%, de R$ 892,00 para R$ 790,00. Nesse intervalo de tempo, o índice de desemprego aumentou de 8,3% para 14,1% no Brasil metropolitano e apenas de 5,7% para 8,5% no resto do país. Da mesma maneira, até mesmo a recuperação econômica entre 2003 e 2008 beneficiou menos as RMs: nestas, a renda média do trabalho cresceu pouco menos de 12% em cinco anos, contra praticamente 20% do Brasil não metropolitano.

Em outras palavras, além de um período de crise e outro mais curto de crescimento, o que os dados parecem mostrar é uma tendência de reconfiguração espacial do mercado de trabalho brasileiro. Durante boa parte do século XX, as RMs foram as grandes propulsoras do crescimento, recebendo muito mais investimentos públicos e privados do que o resto do país, o que, por sua vez, também estimulou a migração em massa. O que as últimas duas décadas mostram é uma diminuição da distância entre elas e o Brasil não metropolitano, com uma distribuição menos concentrada dos postos de trabalho e, até mesmo, um crescimento populacional mais homogêneo, como foi visto. Os dados de Ramos e Ferreira (2005), por exemplo, reforçam a tese da despolarização e da realocação geográfica do emprego formal, em especial do emprego industrial: entre 1995 e 2003, houve um aumento de 12% no número de postos de trabalho formais nas RMs, contra 37% no resto do país; já o emprego industrial caiu 13% nelas e cresceu 27% no Brasil não metropolitano. Um efeito colateral desta reconfiguração espacial, por sinal, é o de que o tom apocalíptico adotado por muitos autores ao falar do mercado de trabalho nos anos 1990 provavelmente pode ser atribuído, em parte, à análise exclusiva de dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME), cuja cobertura é restrita a apenas seis RMs e que, portanto, tem resultados muito influenciados, sobretudo, por Rio de Janeiro e São Paulo, que foram as regiões que mais sofreram com a crise. Isso não significa, naturalmente, que os diagnósticos destes autores estivessem errados: com efeito, é possível imaginar que parte da frustração e do *malaise* muitas vezes encontrados nas RMs resulte da incapacidade de realização de expectativas tipicamente modernas em um cenário de relativa estagnação econômica. O que não se pode, contudo, é extrapolar este cenário para o resto do país, que vivenciou uma trajetória bastante distinta.

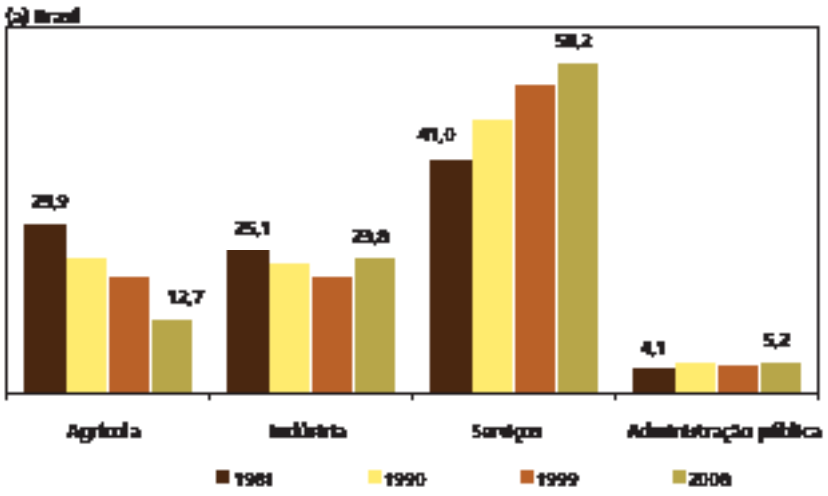
Esses movimentos ficam bem nítidos nos gráficos 6A, 6B e 6C, a seguir, que mostram o percentual de trabalhadores por setor econômico.[17] A diminuição

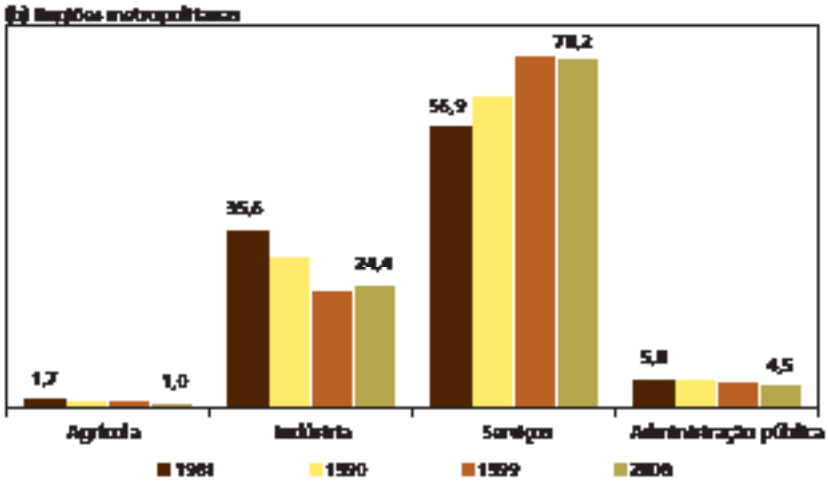
17. Para garantir a compatibilidade das PNADS 1981-2008, foi preciso recorrer a esta classificação bastante avtgregada, que infelizmente acaba ocultando as transformações ocorridas em um mesmo setor. Vale lembrar que, em "indústria", incluímos tanto os trabalhadores da indústria da transformação quanto os da construção civil e de outras atividades industriais e que os "serviços" consideram prestadores de serviços, empregados domésticos e outros exemplos.

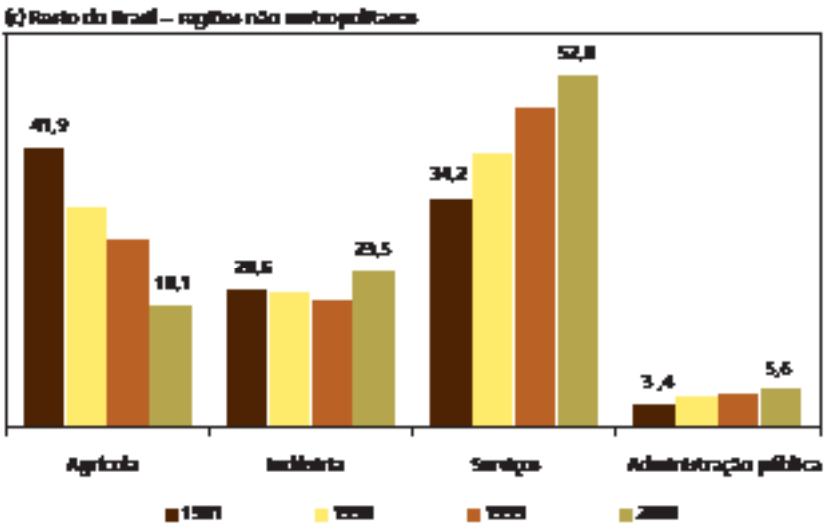
brutal da participação do setor agrícola é uma tendência que vem de longa data e que manteve praticamente o mesmo ritmo entre 1981 e 2008, puxado quase exclusivamente pelo Brasil não metropolitano. O crescimento do trabalho no setor de serviços é outra tendência forte e razoavelmente constante dos últimos 30 anos: entre 1981 e 1999, a variação em p. p. foi idêntica nas RMs e no resto do Brasil; só nos últimos dez anos é que houve divergência, com o setor de serviços no Brasil não metropolitano continuando a absorver relativamente mais mão de obra enquanto as RMs se mantiveram estáveis.

Mais interessante é o comportamento do trabalho industrial. Em 1981, o percentual nessas regiões era muito maior do que nas do resto do país; no entanto, com todas as transformações mencionadas anteriormente, a participação percentual do emprego na indústria convergiu e se tornou praticamente idêntica em ambas em 2008. No total, tomando o Brasil como unidade de análise, vê-se que as duas trajetórias opostas acabam quase se anulando, com apenas uma pequena queda da participação da indústria – menos do que a desindustrialização, o movimento que mais chama a atenção é o esvaziamento do setor agrícola e a subsequente absorção de trabalhadores no setor de serviços. Por fim, o percentual de trabalhadores envolvidos na administração pública subiu bem levemente, também como resultado de duas tendências opostas (queda relativa nas RMs e aumento relativo no resto do Brasil).

GRÁFICO 6
Distribuição dos trabalhadores por setores econômicos – Brasil, regiões metropolitanas e não metropolitanas, 1981-2008
(Em %)







Felizmente, esse comportamento errático do mercado de trabalho pôde ser pelo menos parcialmente atenuado pela expansão e consolidação do sistema brasileiro de proteção social, principalmente depois da CF/88. Não cabe neste estudo, é claro, fazer um balanço de todas as conquistas e os obstáculos surgidos desde então (IPEA, 2009), mas vale a pena repassar alguns números que ilustram o impacto das mudanças, pelo menos no que diz respeito à garantia de renda.[18]

18. Por motivos de espaço, não será possível abordar neste estudo outros trunfos da política social nas últimas décadas, como a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) e a expansão do ensino público.

Em primeiro lugar, é notável a ampliação do papel cumprido pela Previdência Social, tanto em termos do número de beneficiários quanto do valor médio dos benefícios. Em 1981, 6,5% da população recebia aposentadorias ou pensões; e entre a população com 65 anos ou mais, cerca de 72% eram beneficiários. Em 1995, o percentual de aposentados já estava próximo dos 10%, chegando a 12% em 2008. A cobertura entre a população idosa também melhorou: nesse último ano, quase 86% das pessoas com 65 anos ou mais recebiam aposentadorias ou pensões. Enquanto a renda média real do trabalho permaneceu estagnada na comparação entre 1981 e 2008, a das aposentadorias e pensões somadas cresceu 50%, em especial por causa dos aumentos reais do salário mínimo (SM). Logo, enquanto na PNAD 1981 a renda do trabalho representava 85% do total e as aposentadorias e pensões correspondiam a 9,5%, na PNAD 2008 a participação do trabalho caiu para 76% e a das aposentadorias e pensões chegou a 18% da renda total.

Além disso, os benefícios não contributivos também se expandiram. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um bom exemplo: previsto na CF/88 e regulamentado em 1993 pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), é um benefício mensal não contributivo e incondicional no valor de um SM destinado a idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência incapacitante cuja renda familiar *per capita* seja inferior a um quarto de SM.[19] De acordo com dados administrativos,[20] entre 1996 – ano em que começou a ser concedido – e 2009 o programa cresceu quase dez vezes. No fim de seu primeiro ano, foram emitidos quase 350 mil benefícios; em dezembro de 2009, já eram quase 3,2 milhões. O montante das transferências do programa atingiu R$ 16,8 bilhões em 2009, cerca de 0,55% do PIB. Trata-se, sem dúvida, de um dos grandes feitos da política social brasileira dos últimos tempos, sobretudo quando se considera todas as evidências que apontam para um excelente grau de focalização nos mais pobres, que permite que o programa cumpra um papel muito importante no combate à pobreza e às desigualdades (SÁTYRO; SOARES, 2009; MEDEIROS; SAWAYA NETO; GRANJA, 2009a).

O Programa Bolsa Família (PBF), o outro grande programa brasileiro de transferência de renda, difere do BPC por não ser um direito – ou seja, as famílias elegíveis não podem exigir na justiça seu recebimento, estando

19. O BPC substituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada nos anos 1970 e destinada a idosos e portadores de deficiência que tivessem realizado pelo menos 12 contribuições à previdência social, mas que não tivessem acesso a aposentadorias ou pensões. Originalmente, o limite de idade do BPC-Idoso era de 70 anos, sendo posteriormente reduzido para 67 anos e, finalmente, 65 anos. Para uma análise minuciosa da institucionalização e da expansão deste benefício, ver Ipea (2007). Para uma discussão acerca do conceito de família utilizado pelo programa, ver Medeiros, Sawaya Neto e Granja (2009b).

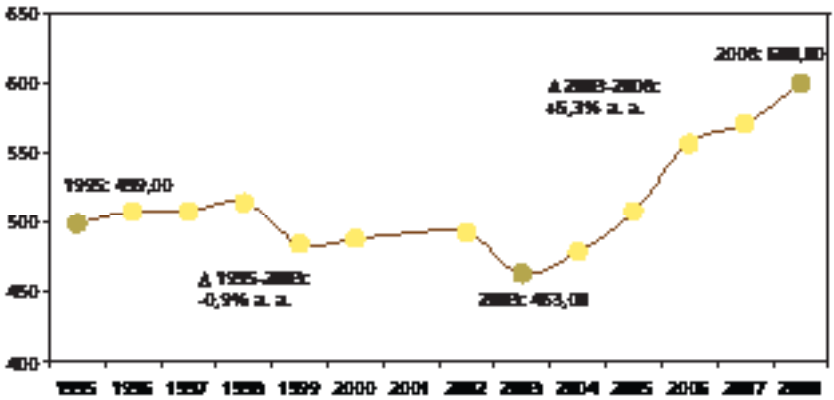
20. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm>.

este sujeito a circunstâncias políticas e econômicas – e não ser estritamente incondicional: *grosso modo*, não é exagero dizer que o PBF reúne dois programas em um só, na medida em que, para famílias muito pobres,[21] há uma transferência fixa sem contrapartidas que se aproxima conceitualmente de um programa de renda mínima, mas para as famílias consideradas apenas "pobres"[22] há também benefícios variáveis em função do número de crianças e jovens de até 17 anos e que impõem condicionalidades. Criado em 2003, o programa unificou as diversas ações de transferência de renda então existentes, como o Bolsa Escola, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. Atualmente, as transferências do programa variam entre um mínimo de R$ 68,00 e um máximo de R$ 200,00. Segundo dados administrativos,[23] cerca de 12,4 milhões de famílias receberam o PBF em dezembro de 2009, com transferências de um valor médio de R$ 94,00. Neste ano, o montante total transferido pelo programa foi de R$ 12,5 bilhões, valor inferior ao do BPC. Assim como este último, no entanto, o PBF também apresenta uma excelente focalização nos mais pobres, contribuindo para a diminuição da pobreza e das desigualdades, como se verá adiante.

Dessa forma, as políticas sociais brasileiras foram responsáveis por parte do aumento da renda nas últimas décadas. Em 1981, a renda domiciliar *per capita* – em valores de outubro de 2009 – era de R$ 413,00; em 1995, de R$ 499,00, o que representa um crescimento de 1,4% a. a. A evolução ano a ano entre 1995 e 2008 pode ser vista no gráfico 7. A segunda metade da década de 1990, como se vê, registrou uma melhoria tímida até 1998 e depois duas pioras significativas em função das crises macroeconômicas de 1999 e 2003, de modo que a variação média entre 1995 e 2003 foi no sentido de uma contração da ordem de quase 1% a. a. A partir de 2003, com a recuperação econômica e a expansão dos programas de transferência de renda, no entanto, o comportamento foi oposto: um crescimento médio robusto, de mais de 5% a. a., que fez que a renda domiciliar *per capita* em 2008, segundo a PNAD, atingisse um valor real de R$ 600,00, cerca de 20% maior do que o observado em 1995.

21. Famílias com renda mensal *per capita* de até R$ 70,00.
22. Famílias com renda mensal *per capita* acima de R$ 70,00 e até R$ 140,00.
23. Disponível em: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php>.

GRÁFICO 7
Renda domiciliar *per capita* – Brasil, 1995-2008
(Em R$ de outubro de 2008)

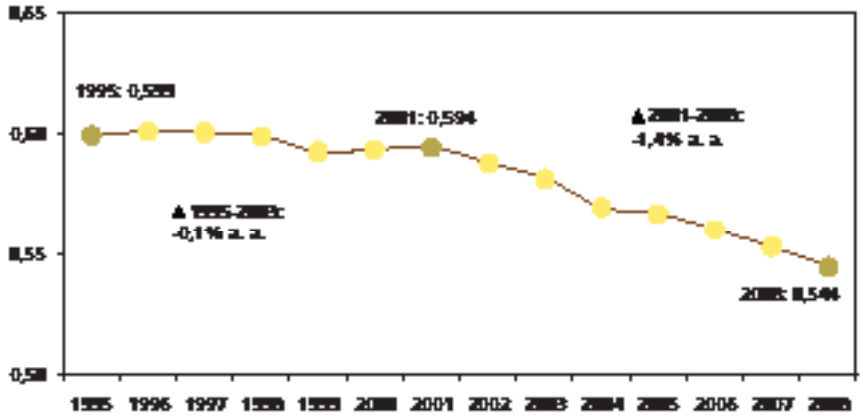


Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Tão importante quanto o nível de renda é sua distribuição. Afinal, o conceito de desenvolvimento não se confunde com o simples crescimento econômico, implicando necessariamente transformações tanto no que concerne às relações entre os países no plano internacional quanto entre os grupos sociais em um mesmo país (SUNKEL; PAZ, 1974). Dessa forma, a diminuição da pobreza e da desigualdade aparece como parte inseparável da busca pela modernização. Isso se reflete, sem dúvida, na prevalência destes temas no campo acadêmico brasileiro.

Nesse quesito, por sinal, as evidências que têm surgido nos últimos anos são bastante encorajadoras, pelo menos no que se refere à distribuição pessoal da renda. Historicamente, os indicadores deste tipo de desigualdade vinham apresentando um comportamento muito ruim, com aumentos sucessivos nos anos 1960, 1970 e 1980 e grande instabilidade na primeira metade dos anos 1990 (BARROS; MENDONÇA, 1995; SOARES, 2006a). A partir do fim da década de 1990, contudo, começaram a ser detectadas mudanças animadoras não só no Índice de Gini (gráfico 8), como também em muitos outros indicadores de desigualdade, o que fez que, em 2008, o Brasil tivesse os menores níveis desta em 30 anos. Apenas entre 2001 e 2008, a desigualdade reduziu-se em mais de 8%, um ritmo parecido, se não superior, ao observado em muitos países desenvolvidos em meados do século XX (SOARES, 2008).

GRÁFICO 8
Evolucão do Índice de Gini – Brasil. 1995-2008



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Embora alguns autores lancem dúvidas sobre a importância dessa queda (SALM, 2007), ela parece extremamente significativa. A desigualdade – não só na distribuição pessoal de renda, é claro – foi talvez o traço mais marcante do Brasil no século XX. O crescimento pró-pobre registrado nos últimos anos contrasta radicalmente com os acontecimentos de períodos anteriores, pois significa que pela primeira vez em muito tempo se conseguiu não só aumentar a renda, mas também fazer que os frutos deste crescimento sejam apropriados de maneira significativa pelos mais pobres. Isso não significa, obviamente, que tudo está bem e o país pode se considerar "desenvolvido", mas é uma notícia alvissareira depois de décadas de resultados negativos. Em sociedades altamente desiguais – e, infelizmente, o Brasil ainda é um exemplo disso – a própria construção democrática do sentimento de cidadania é prejudicada. Grandes disparidades socioeconômicas desembocam, quase sempre, em grandes desigualdades de oportunidades e consideráveis dificuldades para que os cidadãos se vejam efetivamente como iguais, o que gera um círculo vicioso, na medida em que, como escreve Vianna (1998), a própria efetividade de um *Welfare State* social-democrático – que, em tese, poderia prover bens e serviços que atenuassem as desigualdades de oportunidades – depende em parte da solidariedade que deriva do sentimento de "estar no mesmo barco".

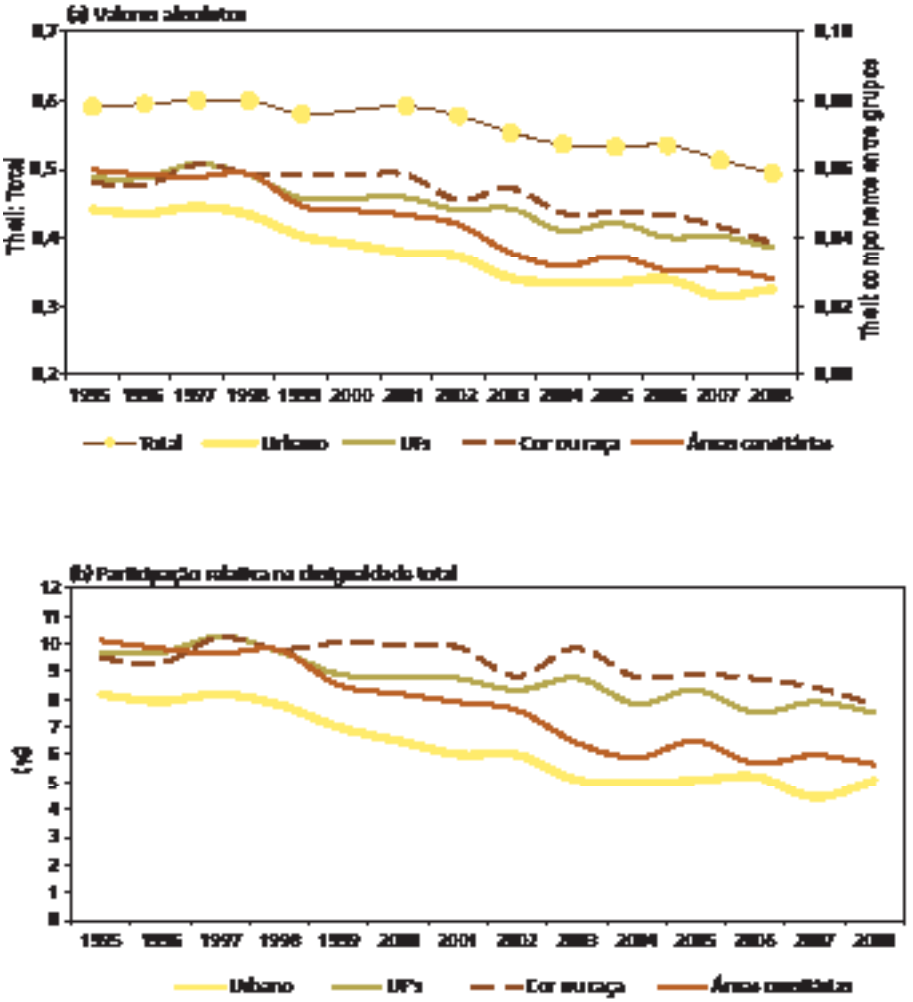
Além de registrar a queda, a literatura disponível também aponta para a existência de alguns consensos básicos no que toca aos seus elementos explicativos. Dois fatores costumam receber atenção especial: os programas de transferência de renda, como o PBF e o BPC (BARROS, 2007; BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2007; SOARES *et al.*, 2006), e a desconcentração dos rendimentos

oriundos do trabalho, principalmente em função da redução da desigualdade dos retornos à educação (SOARES, 2006b; FOGUEL; AZEVEDO, 2007; BARROS; FRANCO; MENDONÇA, 2007). Nos dois casos, pode ser detectada a influência das políticas públicas: ela é bem óbvia no primeiro, pois decorre da transferência monetária direta, mas também se faz presente no segundo, uma vez que é fruto da ampliação do acesso à educação.

Não foi só entre indivíduos que a desigualdade caiu nos últimos anos. Os gráficos 9A e 9B evidenciam diversas decomposições estáticas desta entre grupos a partir do Índice de Theil.[24] No primeiro, estão os valores absolutos; e no segundo, as participações relativas. Vê-se, portanto, que o total deste índice saiu de 0,591 em 1995 para 0,494 em 2008, uma queda de 16%. Os componentes relativos aos grupos também apresentaram a mesma tendência de declínio, sendo que em todas as decomposições a queda dos componentes entre grupos foi ainda mais rápida do que a dos componentes intragrupos, de forma que a participação percentual na desigualdade total diminuiu em todos os casos. Corroborando o que já foi dito anteriormente, o grupo *áreas censitárias* foi o que apresentou a maior queda em pontos percentuais: em 1995, cerca de 10% da desigualdade total era decorrente das diferenças entre municípios pertencentes a RMs e municípios autorrepresentativos e não autorrepresentativos; em 2008, este número já estava abaixo de 6%, indicando que o porte dos municípios deixou de ser tão importante para a desigualdade total. A disparidade de rendas entre áreas urbanas e rurais também declinou acentuadamente, passando de 8,2% para apenas 5% da desigualdade total. O mesmo pode ser dito da disparidade de rendas entre as unidades da Federação (UFs), que também caiu mais rápido do que a desigualdade total, de modo que sua participação relativa foi de 9,7% para 7,5% do total. Como estas três decomposições são relativas à heterogeneidade regional do Brasil e todas elas apontam na mesma direção, podemos assumir que as evidências são fortes no sentido de que o país finalmente está se tornando um pouco mais homogêneo espacialmente. Por fim, a decomposição entre grupos raciais também resulta em dados positivos, embora seja forçoso notar que esta é a que teve a menor queda em p. p., indo de 9,5% para 7,8% da desigualdade total. Ainda assim, em todos os casos, vê-se uma desestruturação absoluta e relativa das desigualdades com relação a clivagens historicamente importantes e, acima de tudo, normalmente consideradas indesejáveis como fontes de desigualdade.

24. Cada decomposição deve ser interpretada separadamente. Os grupos foram definidos da seguinte maneira: *i*) o urbano opõe os moradores de áreas urbanas e rurais"; *ii*) as UFs reúnem 27 grupos, correspondentes aos estados e o DF; *iii*) a *cor ou raça* classificam os indivíduos em brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas; e *iv*) a *área censitária* é feita com base na categorização da PNAD, que separa os municípios entre pertencentes a RMs, municípios autorrepresentativos e municípios não autorrepresentativos.

GRÁFICO 9
Decomposição do Índice de Theil – Brasil. 1995-2008

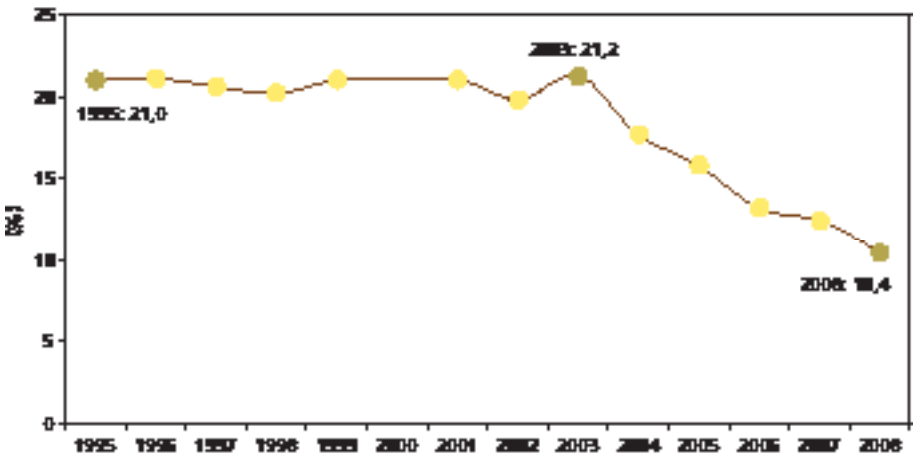


Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Como era de se esperar, tanto o crescimento econômico recente quanto a queda da desigualdade contribuíram decisivamente para a diminuição da pobreza no Brasil. O gráfico 10 exibe a evolução do percentual de pobres no país, tomando como linha de corte o equivalente a um quarto do salário mínimo de 2008. Neste, a queda de 10,6 p.p. entre 2003 e 2008 opõe-se fortemente à estagnação do período 1995-2003. Em função de tudo o que já foi dito, por sinal, também vale salientar a mudança na composição da pobreza

ou, nas palavras de Rocha (2006), a "metropolização da pobreza": em 1995, somente 13% dos pobres viviam em RMs, mas, por causa da crise, este percentual chegou a quase 21% em 2003. Apenas nos últimos anos, com a recuperação forte da renda em algumas destas regiões, como as de Salvador e Curitiba, é que este percentual voltou a diminuir, encerrando 2008 em 18%. A importância do crescimento pró-pobre e a incrível distância que ainda separa pobres e ricos ficam bem claras em dois números: entre 1995 e 2008, a renda domiciliar *per capita* dos 20% mais pobres cresceu 61%, enquanto a dos 5% mais ricos aumentou apenas 7%. Ainda assim, a renda destes últimos era, em 2008, quase 40 vezes maior do que a dos 20% mais pobres.

GRÁFICO 10
Evolução do percentual de pobres – Brasil, 1995-2008



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sabedoria convencional com relação ao desenvolvimento coloca os últimos 30 anos como uma espécie de segundo ato do roteiro da modernização. O primeiro ato se estende da Revolução de 1930 até a crise da dívida no início dos anos 1980. Seria uma fase do desenvolvimento liderada, de um modo ou outro, pela substituição de importações. Contou também com todas as características usuais da industrialização acelerada em países em desenvolvimento: a mudança da produção e do emprego do setor agrícola para o setor industrial, o PIB crescendo a elevadas taxas e a crescente urbanização.

Porém, a encenação do ato fugiu ao roteiro em alguns aspectos. Por mais que tenha sido caracterizado por elevadas taxas de crescimento do produto e notá-

veis transformações na estrutura produtiva, não foi um período de avanço rumo à modernidade em muitos aspectos cruciais. A mudança nas mentalidades foi lenta, como atestam a lenta integração das mulheres ao mercado de trabalho e a manutenção de elevadas taxas de natalidade. O trabalho infantil permaneceu uma triste realidade. A relação entre Estado e cidadania também permaneceu presa às amarras do patrimonialismo, como atesta o lento avanço dos serviços públicos de infraestrutura, educação e saúde. A baixa mobilidade social continuou marcada pela influência exacerbada das características adscritas e a meritocracia permaneceu no discurso.

Já durante o segundo ato da fábula desenvolvimentista, apesar de tanto o crescimento do PIB como as transformações na estrutura produtiva se mostrarem lentos, houve mudanças importantes justamente nos valores privados e na relação entre Estado e cidadania. Mudanças nos valores privados são evidenciadas pelo aumento da participação feminina no mercado de trabalho, pela redução das taxas de fertilidade e pela crescente heterogeneidade dos arranjos familiares. O aumento rápido, ainda mais impressionante em um contexto de estagnação econômica, de acesso a importantes serviços públicos atesta a forte mudança nas relações entre Estado e cidadania e o enfraquecimento da – ainda forte – mentalidade patrimonialista. A CF/88 – sem dúvida um forte passo em direção à modernidade – fala quase que por si em termos da ampliação de direitos e redirecionamento das atenções do Estado para as necessidades da imensa maioria da população, em detrimento de subsídios a pouquíssimos detentores de capital. A inédita redução da desigualdade na distribuição de renda observada a partir de 2001 é consequência, embora um tanto tardia, de todas estas transformações.

E o terceiro ato que – espera-se – começa agora? O que se pode almejar dele? Ou, talvez mais importante, o que se quer fazer dele? A comparação dos períodos entre a Revolução de 1930 e a crise da dívida e o do início dos anos 1980 aos dias atuais mostra duas modalidades de desenvolvimento incompletas. Entre 1930 e 1980, faltaram transformações na iníqua estrutura social e nos valores; entre 1980 e 2000, houve ausência de dinamismo econômico. Para atingir-se a modernidade tão desejada, será necessário aliar o crescimento econômico às mudanças de valores e na estrutura social.

REFERÊNCIAS

BAER, W. **A economia brasileira**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2003.

BARROS, R. P. A efetividade do salário mínimo em comparação à do Programa Bolsa Família como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade. *In*:

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

BARROS, R. P.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. A recente queda na desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro da última década. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1995 (Texto para Discussão, n. 377).

BECK, U.; BONSS, W.; LAU, C. The theory of reflexive modernization: problematic, hypotheses and research programme. **Theory, Culture & Society**, v. 20, n. 2, 2003.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. **Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 897).

COSTA PINTO, L. A. **Sociologia e desenvolvimento**: temas e problemas de nosso tempo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.

ESPING-ANDERSEN, G. Unequal opportunities and the mechanisms of social inheritance. *In*: CORAK, M. (Org.). **Generational income mobility in North America and Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FOGUEL, M. N.; AZEVEDO, J. P. Uma decomposição da desigualdade de rendimentos do trabalho no Brasil, 1995-2005. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil, 1949**. Rio de Janeiro, 1950a.

_____. **Censo demográfico, população e habitação**: quadros de totais para o conjunto da União e de distribuição pelas regiões fisiográficas e unidades federadas. Rio de Janeiro, 1950b.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil, 1952**. Rio de Janeiro, 1953.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil, 1962**. Rio de Janeiro, 1962.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil, 1972**. Rio de Janeiro, 1972.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil, 1983**. Rio de Janeiro, 1984.

_____. **Censo demográfico, 1980**: microdados da amostra. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Indicadores sociodemográficos prospectivos para o Brasil 1991/2030**. Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). **Anuário Estatístico do Brasil, 1936. Rio de Janeiro: IBGE, 1936**.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília, Ipea, n. 13, 2007.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal. Brasília, Ipea, n. 17, 2009.

KAHL, J. A. **The measurement of modernism**: a study of values in Brazil and México. Austin: Texas University Press, 1970.

KIELY, R. **The new political economy of development**: globalization, imperalism, hegemony. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan, 2007.

LOPES, J. R. B. **Desenvolvimento e mudança social**. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

MEDEIROS, M.; OSORIO, R. G. **Mudanças nas famílias brasileiras**: a composição dos arranjos domiciliares entre 1978 e 1998. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 886).

MEDEIROS, M.; SAWAYA NETO, M.; GRANJA, F. H. **A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Brasília: Ipea, 2009a (Texto para Discussão, n. 1416).

_____. **Mudança do conceito de família do Benefício de Prestação Continuada**. Brasília: Ipea, 2009b (Texto para Discussão, n. 1411).

MOURA, R. *et al*. Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 33-56, jul./dez. 2003.

PARSONS, T. **O sistema das sociedades modernas**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1974.

RAMOS, L.; FERREIRA, V. **Padrão espacial da evolução do emprego formal, 1995-2003**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1102).

ROCHA, S. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. **Nova Economia**, v. 2, n. 16, 2006.

SALM, C. Sobre a recente queda da **desigualdade de renda no Brasil**: uma leitura crítica. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 1.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. **Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros, 2004-2006**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1435).

SEN, A. **Development as freedom**. Nova York: Anchor Books, 2000.

SOARES, F. V. *et al*. **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1228).

SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: Ipea, 2006a (Texto para Discussão, n. 1166).

_____. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. **Ecônomica**, v. 8, n. 1, 2006b.

_____. **O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado?** Evidências do contexto histórico e internacional. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1339).

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2003.

SUNKEL, O.; PAZ, P. **O subdesenvolvimento latino-americano e a teoria do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fórum Editora, 1974.

VIANNA, M. **A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

WAGNER, P. A crise da modernidade: a sociologia política no contexto histórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 31, 1996.

WOOD, C. H.; CARVALHO, J. A. M. **A demografia da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1994.vv

CAPÍTULO 2

BALANÇO DA POLÍTICA SOCIAL NO NOVO MILÊNIO

1 INTRODUÇÃO

Uma leitura retrospectiva do debate acadêmico acerca das políticas sociais brasileiras ao longo desta primeira década do século XXI sugere um ligeiro, mas relevante deslocamento dos principais tópicos em disputa. Ao fim dos anos 1990, sobressaía no campo certo pessimismo, compartilhado por observadores de distintas posições analíticas e normativas, relativamente à capacidade do país de resgatar sua dívida social, em horizonte de tempo não muito longínquo. Por sua vez, alguns demonstravam preocupação com o volume do gasto social determinado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88)[1] – que se tornaria "explosivo" – graças à grande "generosidade" que caracterizaria as novas regras inscritas no capítulo da Ordem Social (BRASIL, 1988, cap. II). Segundo esta perspectiva, tais regras viriam em curto prazo, não só a inviabilizar o conjunto do sistema de proteção social existente, mas também a comprometer o crescimento do país e seu equilíbrio macroeconômico (CAMARGO, 2004; TAFNER; GIAMBIAGI, 2007).

Entretanto, estudiosos de correntes teóricas e políticas diversas revelavam desalento ante o rumo tomado pelo processo de regulamentação infraconstitucional dos direitos sociais previstos na nova Carta, ao qual se atribuía a descaracterização dos princípios inscritos nesta, consistentes com a instituição, no país, de um sistema de proteção social orientado pelo princípio da universalidade. Percebida como reflexo do predomínio da agenda neoliberal nos governos dos anos 1990, a trajetória da regulamentação da Ordem Social teria levado ao reforço da tradicional segmentação da política social brasileira, entre uma porção corporativa, voltada para os segmentos assalariados e mais afluentes da população, e outra residual, vocacionada para a gestão da pobreza (FAGNANI; HENRIQUE; LÚCIO, 2008; FAGNANI, 2005; VIANNA *et al.*, 2000; BHERING, 2003; BOSCHETTI, 2008).

Ainda que essas preocupações não tenham se desvanecido completamente, a tônica do debate hoje parece recair principalmente sobre a avaliação das políticas sociais em vigor, no sentido de contabilizar seus êxitos e limites, assim como de estabelecer, do ponto de vista dos princípios que as orientam, as continuidades

1. Sobretudo o gasto com políticas previdenciárias: destinam-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – e ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – por meio do Regime Jurídico Único (RJU), cerca de dois terços do total do Gasto Social Federal (GSF) (CASTRO *et al.*, 2008).

e as rupturas existentes entre os governos que as implementaram, a partir de meados da década de 1990: as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002; e as duas gestões de Lula, entre 2003 e 2010 (COSTA, 2009; VAITSMAN, 2009; KERSTENETZKY, 2009).

Antes de tudo, vale comemorar essa inflexão na medida em que ela atesta a ampliação do reconhecimento, entre os diferentes observadores, da efetiva existência no país de um sistema de proteção social, relevante do ponto de vista dos recursos que aplica, da amplitude da proteção que provê, bem como da magnitude da população que atende. De fato, os diversos indicadores de redução da pobreza e das desigualdades, em ambiente de estabilidade macroeconômica, além das animadoras taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) nos últimos anos – até mesmo em face de choques externos, como o de 2008-2009 –, têm amenizado o pessimismo e persuadido muitos dos observadores a constatar que há algo de virtuoso no reino da política social brasileira. Esta constatação, é bom que se diga, já havia sido registrada mesmo antes das inovações constitucionais, por Draibe (1989) e NEPP (1989), ao fim dos anos 1980, e foi reiterada, em meados da atual década, em trabalho anteriores do Ipea, desta feita com abundância de evidências (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005; CASTRO; CARDOSO JR., 2005; CASTRO *et al.*, 2008; IPEA, 2007).

Esses fatos não devem obscurecer, contudo, a consciência de que, a despeito de suas virtudes, a política social brasileira não foi capaz, até agora, de oferecer condições de bem-estar, nem oportunidades equânimes ao conjunto dos cidadãos do país. Assim, diversos desafios ainda estão postos, nas diferentes áreas, alimentando não só o debate acadêmico, como também o dissenso político, no âmbito do Estado e fora deste, acerca das melhores alternativas para enfrentá-los. O presente capítulo propõe contribuir para este debate e ajudar a preparar o terreno para a discussão das perspectivas da política social brasileira que será o cerne dos capítulos seguintes. Especificamente, pretendemos neste estudo recapitular brevemente o desenvolvimento histórico da política social brasileira, antes e depois da CF/88, e descrever a configuração atual das principais políticas, com base nos dados relativos à abrangência de sua cobertura e ao respectivo gasto social a elas destinado, pontuando em cada passo os aspectos que comparecem como conquistas a preservar ou, diversamente, como desafios a superar.

Para levar a bom termo essa pretensão, este capítulo conterá cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2, ao recuperar a evolução histórica das políticas sociais no Brasil até os dias de hoje, tendo a Constituição de 1988 como marco fundamental, tornará possível reconhecer a amplitude atual das políticas sociais em vigor em seu sentido mais global: uma rede institucional gigantesca, que atende a dezenas de milhões de famílias, com diversificados objetivos de proteção social – e variados riscos – e de promoção social (de oportunidades,

capacidades e realizações), mobilizando para tal tarefa parcela importante do PIB. Na seção 3, o foco da análise será deslocado para as políticas setoriais: à luz da trajetória recente de cada área da política social, aludir-se-á inicialmente ao seu marco institucional e à sua abrangência, para, em seguida, apontarem-se alguns obstáculos que devem ser enfrentados. Na seção 4, retornar-se-á a um enfoque mais agregado para discutir a trajetória e o perfil dos recursos mobilizados pelas políticas sociais, examinando os dois lados de uma mesma moeda: financiamento e gasto. Breves considerações finais encerram este capítulo.

2 POLÍTICA SOCIAL: HISTÓRIA RECENTE, ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO E ABRANGÊNCIA – UM OLHAR GLOBAL

Como tem sido amplamente indicado pela literatura acadêmica relacionada ao tema, cada sociedade incorpora, de acordo com seu percurso histórico, o reconhecimento de diferentes riscos sociais a serem coletivamente enfrentados, assim como estabelece os graus de igualdade que pretende perseguir, ou os limites da desigualdade que está disposta a tolerar. Os diferentes sistemas de políticas sociais observados empiricamente – mais ou menos abrangentes, mas decerto dinâmicos – resultam, portanto, de extensos e complexos processos políticos e societais (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Importantes interpretações sobre o *Welfare State* – fenômeno típico do capitalismo ocidental, no século XX – convergem em torno de uma tipologia que classifica os sistemas nacionais de proteção social em três modelos fundamentais:[2] o modelo liberal/residual, o modelo universal/redistributivo e o modelo meritocrático/corporativo. As variáveis que distinguem um modelo do outro seriam, segundo Esping-Andersen (1991):

a) o grau de abrangência da cobertura aos cidadãos;

b) o grau de participação do Estado no gasto social; e

c) a amplitude dos riscos cobertos, independentemente da posição alcançada no mercado de trabalho. A esta variável, Esping-Andersen (1991) chamou "grau de descomodificação/desmercadorização da força de trabalho".[3]

2. Para uma discussão mais detalhada a respeito destas tipologias, ver Aureliano e Draibe (1989).

3. "Descomodificação" é um neologismo derivado da palavra inglesa *commodity, que significa, no âmbito do comércio, uma mercadoria barata e sem diferenciação. Segundo este autor, o capitalismo industrial teria transformado o trabalho assalariado em commodity*, na medida em que a sobrevivência do trabalhador dependeria inteiramente dos ganhos obtidos por ele, com sua força de trabalho. Ou seja, do seu salário. Tal processo se dá quando o indivíduo tem acesso a bens e serviços, de que necessita para sua sobrevivência, por meio do Estado, enquanto um "direito social". Dessa forma, ele não necessita de "comprá-los" com seu salário: com sua sobrevivência e a de sua família garantida por direitos sociais, o trabalhador adquire maior poder de barganha em suas negociações relativas a emprego e renda. A garantia de direitos sociais mínimos aos trabalhadores permitiria a estes, segundo esta visão, valorizar sua força de trabalho. Daí a ideia de "descomodificação".

Cada um desses modelos expressaria uma combinação específica dessas três variáveis, que poderia ser referida a um dos três paradigmas de política social definidos por Esping-Andersen (1991):

1. Tipo *residual/liberal* – Caracteriza-se pela baixa abrangência da cobertura, pela baixa participação do Estado no financiamento e pelo reduzido número de riscos cobertos. O sistema de políticas sociais atua apenas quando os canais privados (o mercado e as famílias) são insuficientes no suprimento das necessidades. As políticas públicas, neste caso, se dirigem apenas aos considerados necessitados, de modo seletivo e assistencial, atendendo-os somente enquanto perdurem as situações emergenciais de carência.

2. Tipo *universal/redistributivo* (também chamado beveridgeano)[4] – Oferece ampla cobertura, seja no que se refere à magnitude da população, seja quanto à variedade de riscos. Define-se a partir do conceito de direitos mínimos universais de cidadania social. A atuação do Estado, por meio das políticas sociais, deve compensar as desigualdades geradas pelo mercado, atendendo assim a objetivos redistributivos, em nome de um maior grau de igualdade.

3. Tipo *meritocrático/corporativo* (também chamado bismarkiano)[5] – Tem fundamento no princípio de que a ação do Estado é necessária para corrigir distorções do mercado, mas em sentido complementar, e não substitutivo. É a posição dos indivíduos no mercado de trabalho que define seu acesso aos benefícios da política social, mediado, em regra, pela contribuição do trabalhador e de seus patrões ao financiamento do sistema. Considerado o modelo conservador de política social, este é capaz de oferecer amplos níveis de proteção ao cidadão, mas sempre referendando as posições desiguais e segmentadas do mercado de trabalho[6] – o que o torna tanto mais insuficiente quanto mais graves forem os problemas estruturais do respectivo mercado de trabalho.

É também amplamente documentado pela literatura que a política social vigente no Brasil, até os anos 1980, erigiu-se fundamentalmente sob o princípio meritocrático/corporativo, a partir do qual somente os indivíduos inseridos em determinados postos de trabalho caracteristicamente urbanos se qualificavam como sujeitos de direitos sociais (NEPP, 1989; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986). Desde as primeiras normas previdenciárias e trabalhistas, como a Lei Eloy Chaves, passando pela institucionalidade construída

4. Por ter sido proposto por Lord William Beveridge, em meados do século XX, para a Inglaterra.
5. Por ter suas origens vinculadas ao período do chanceler Otto Von Bismark, na Alemanha, em fins do século XIX.
6. Ver Nepp (1989, p. 5) e Esping-Andersen (1991, p. 22), entre outros autores.

no período varguista, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o trabalhador urbano era o principal alvo das políticas sociais. Nos anos 1960 e 1970, sob o Regime Militar, esse modelo meritocrático-corporativo seguiu em expansão, e surgiram as primeiras experiências de cunho universalista (FAGNANI, 2005).

A dinâmica própria do processo de desenvolvimento brasileiro, contudo, fez que este modelo tivesse efeitos bastante limitados, em comparação com o que ocorreu em países europeus que o adotaram. Sem as condições de pleno emprego e de crescimento dos salários, mas, ao contrário, com um mercado de trabalho marcado pelo subemprego, por baixos salários e pela informalidade, a realidade brasileira daria ensejo ao desenvolvimento de um modelo corporativo-meritocrático com grandes fragilidades, tais como: *i*) estreita base contributiva, decorrente dos baixos níveis salariais; *ii*) níveis de qualidade necessariamente insuficientes, dado o subfinanciamento; *iii*) tendência à "assistencialização" das políticas sociais, que se tornaram mais focalizadas e seletivas; e, por fim, *iv*) sobrecarga de demanda sobre o braço *assistencial/residual* do sistema, já que era preciso atender à população excluída do mercado de trabalho formal e, adicionalmente, aos segmentos que, mesmo incluídos, também necessitavam da assistência do Estado (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p. 87-88).

Tais características teriam, por sua vez, impedido a política social brasileira, pelo menos até a década de 1990, de "alterar a estrutura de oportunidades (e) diminuir os graus de desigualdade nas condições básicas de vida" (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p. 83) da maior parte da sociedade. Esta crítica ganharia importante dimensão na mobilização política e social que precedeu o fim do Regime Militar, ao longo dos anos 1980: a partir dela, as pressões por mudanças apontariam não só para a restauração do Estado democrático de direito, mas também para a construção de um Estado de Bem-Estar Social, de caráter universal e redistributivo. Estas demandas viriam a desaguar na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), e a nova CF/88 conteria um projeto de nação, no qual se combinavam a garantia de novos direitos e a ampliação do acesso da população a bens e serviços sociais públicos.

Nesse sentido, a nova Carta adotaria como categoria central o conceito de *seguridade social*, que expressaria o novo pacto social a se construir, fundado na solidariedade entre os diversos segmentos da sociedade, na qual estaria incluído o indivíduo em situação de risco social. Tal conceito se distinguiria radicalmente da noção de *seguro social*, que emergira na Era Vargas, afastando o modelo de proteção social brasileiro da matriz bismarkiana (meritocrática), sob a qual nasceu, em direção a uma configuração beveridgeana (universalista) (WERNECK VIANNA, 1998). Como ponderou Werneck Vianna (2003),

> A opção pela expressão *Seguridade Social*, na Constituição brasileira de 88, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada pela OIT: *seguridade* indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho –, como, também, à insuficiência de renda, por exemplo (WERNECK VIANNA, 2003, p. 2).

Inspirada nesses princípios, a Constituição promoveria a extensão da proteção social a alguns segmentos populacionais não inseridos formalmente no mercado de trabalho, ou com inserções intermitentes, por meio da criação de um benefício monetário não contributivo, voltado a idosos e pessoas com deficiência cuja renda se mostrasse insuficiente para lhes garantir um padrão socialmente aceitável de subsistência e bem-estar. Ademais, a CF/88 afirmaria a permanência da vertente securitária da proteção (a previdência social e o seguro-desemprego) para os trabalhadores urbanos, integrando, contudo, à previdência o conjunto de trabalhadores rurais em regime de economia familiar. De especial importância para a elevação do patamar de proteção que o novo sistema promoveria foi, também, a determinação constitucional que vinculou o valor mínimo destes benefícios – assim como o dos benefícios não contributivos da assistência social – ao salário mínimo (SM).[7]

A CF/88 garantiria ainda o acesso universal ao sistema público de saúde (o Sistema Único de Saúde – SUS) e à assistência social. E, para além da proteção social, mas ainda no âmbito da garantia de direitos, introduziria a universalidade do acesso à educação básica. A partir destas inovações, o sistema de políticas sociais ganharia vieses universalistas, ainda que mantivesse alguns instrumentos meritocráticos.

A consolidação desses dispositivos demandaria regulamentação pelo Congresso Nacional, por meio de leis infraconstitucionais, o que ocorreria nos primeiros anos da década de 1990, já em ambiente político bem distinto daquele em que a Constituição fora redigida. Em virtude disso, o marco jurídico final da seguridade social acabou por se distanciar significativamente do seu projeto original.

---

7. Cabe lembrar que a inscrição da vinculação do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais ao salário mínimo, na Constituição de 1988, extraiu sua racionalidade do fato de que, até então, nos momentos de inflação acelerada, o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário se fazia à custa da depreciação sistemática do valor real dos benefícios – especialmente as aposentadorias e as pensões. Além de acarretar a redução da renda dos beneficiários, esta prática contribuiu também para a perda de confiança de amplos setores da população na instituição previdenciária pública, em sua capacidade de oferecer proteção social efetiva aos trabalhadores ao final de sua vida laborativa.

Com efeito, os desdobramentos da vontade constituinte nos anos 1990, e durante boa parte dos 2000, já foram extensivamente analisados pela literatura (FAGNANI, 2005, 2008, WERNECK VIANNA, 1998, 2000, 2003; BOSCHETTI, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2008; SALVADOR, 2010). Para diversos autores, esta teria sido uma fase de reversão do projeto redistributivo-universalista inscrito na nova Carta, ocorrida tanto durante a regulamentação dos dispositivos constitucionais, como, subsequentemente, mediante a aprovação de Emendas à Carta de 1988.[8] A oportunidade para tal reversão teria sido criada pelo extenso consenso que se formara, entre as elites brasileiras, em torno das teses neoliberais que denunciavam a insustentabilidade de sistemas públicos abrangentes de proteção social e defendiam como objetivo prioritário – e alternativo – da política social, medidas focalizadas de alívio à pobreza.

Com o sucesso das experiências locais com programas de transferências diretas de renda com condicionalidades – a partir de 1995, no município de Campinas e, logo a seguir, no Distrito Federal (DF) –, o governo federal instituiu, a partir de 2001, diferentes programas de concessão de benefícios monetários (bolsas e auxílios),[9] destinados a famílias de baixa renda, mais tarde unificados – em 2003 – no Programa Bolsa Família (PBF). Estas iniciativas viriam a reforçar o componente residual no sistema brasileiro de proteção social, o qual, ao lado dos serviços de acesso universal instituídos pela CF/88 (saúde e assistência social) e dos seguros sociais preexistentes (seguro-desemprego e previdência social), operados segundo o princípio meritocrático, confeririam ao modelo brasileiro uma configuração *híbrida*, *vis-à-vis* os modelos clássicos de *Welfare State*, descritos no início desta seção.[10]

Vale observar, neste estudo, que a configuração do modelo brasileiro de proteção social é resultado de um percurso histórico errático – como, de resto, ocorre em diversos contextos nacionais –, marcado por marchas e contramarchas na direção da realização de um ideal de igualdade, nem sempre valorizado pela sociedade brasileira. Dessa forma, os retrocessos sofridos pelo projeto da seguridade social evidenciam, de um lado, a fragilidade do acordo político que o acolheu durante a Constituinte e, de outro, a persistência, ao longo dos últimos 22 anos, de perspectivas muito díspares – e talvez conflitivas – presentes na sociedade brasileira, relativamente aos princípios de justiça que devem nortear as políticas sociais.

8. Como as de nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2003, que viriam a rever os direitos previdenciários assegurados em 1988 e, por conseguinte, conter a expansão dos gastos com aposentadorias e pensões, tanto dos trabalhadores do setor privado quanto dos funcionários públicos.

9. Trata-se dos programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa-Alimentação, criados entre 2001 e 2003. Sobre estes programas, ver Ipea (2005, 2007, 2009b).

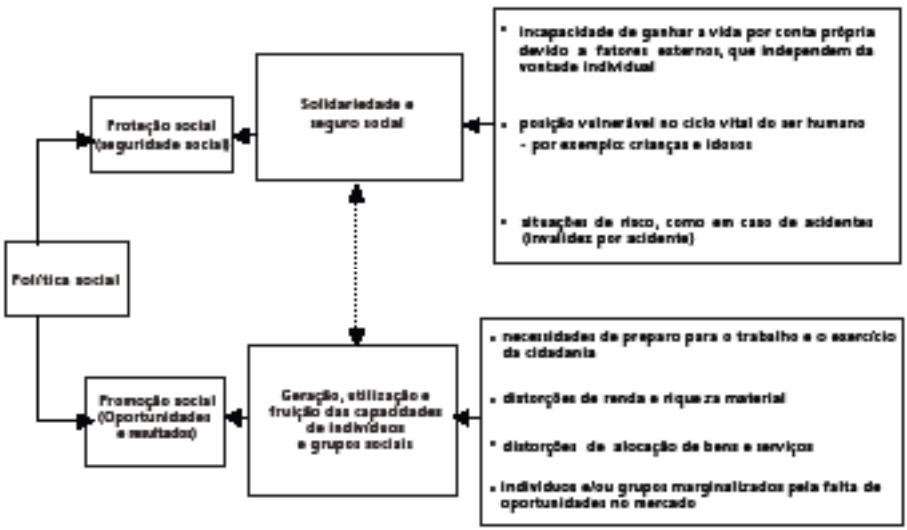
10. De fato, todos os países convivem com algum grau de hibridismo na configuração dos seus sistemas de proteção social.

Trata-se, contudo, de um hibridismo que se combina com uma significativa abrangência, tendo em vista a considerável diversidade de riscos contra os quais a política social protege os cidadãos, bem como a magnitude dos recursos que ela emprega. Com efeito, para além da proteção social, o modelo brasileiro de política social ostenta instrumentos voltados também à promoção social, isto é, à alteração da estrutura de oportunidades no país – como, notadamente, o acesso público e universal à educação básica.

Como apontam Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), a amplitude do sistema brasileiro de políticas sociais acaba por impor certa dificuldade à análise de sua configuração e desempenho, ao mesmo tempo em que gera algumas tensões no seu interior, dadas a heterogeneidade dos arranjos institucionais sob os quais opera, bem como a diversidade dos instrumentos por meio dos quais seus princípios fundamentais se realizam.

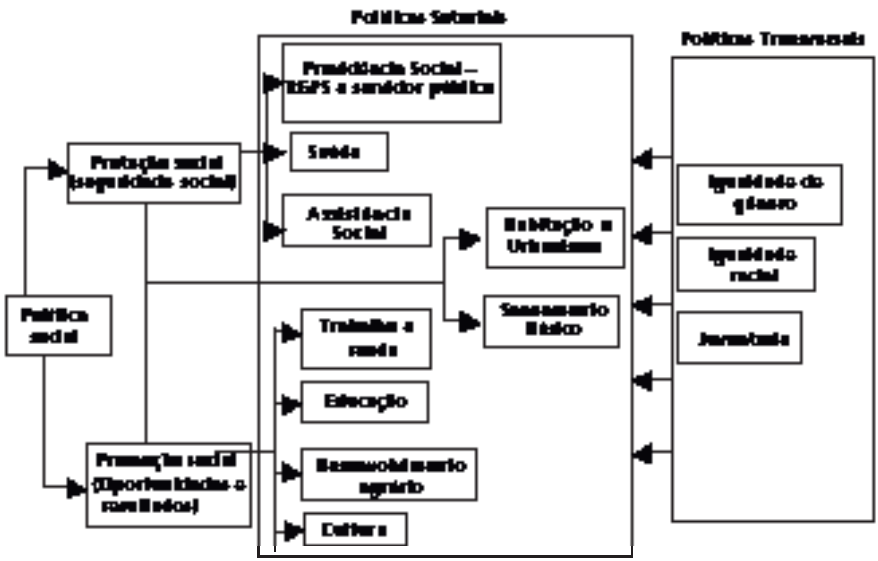
Para cumprir a tarefa de apresentar e analisar o sistema montado no Brasil de modo claro e objetivo, sem, entretanto, abrir mão de sua complexidade, propõe-se neste trabalho o entendimento de que a política social busca dois grandes objetivos: *i*) proteger o cidadão frente aos riscos e aos fatores que, independentemente da sua vontade, podem lançá-lo em situações de dependência ou vulnerabilidade; e *ii*) promover a geração de oportunidades e de resultados, como instrumento de justiça e equidade.

FIGURA 1



Sob o primeiro objetivo (proteção social), agrupam-se as políticas sociais vinculadas à seguridade social, destinadas a reduzir e mitigar os riscos e as vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto em sociedade de mercado, tal como o de não poder prover seu sustento e de sua família por intermédio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios), da saúde, da assistência social[11] e do seguro-desemprego.

FIGURA 2



Sob o segundo objetivo (promoção social), agrupam-se as políticas sociais que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e o desenvolvimento do cidadão – casos da educação, do acesso à cultura e das políticas de qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho –, até

11. Aí incluídas não apenas as transferências diretas de renda do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que substitui a renda do trabalho de idosos e portadores de deficiência inativos, mas também as do PBF, que complementa a renda auferida pela família no mercado quando esta for flagrantemente insuficiente.

a democratização do acesso a ativos e *entitlement*[12] – como as políticas voltadas à agricultura familiar (acesso a crédito, extensão rural e reforma agrária), à economia solidária, à habitação e à mobilidade urbana.[13]

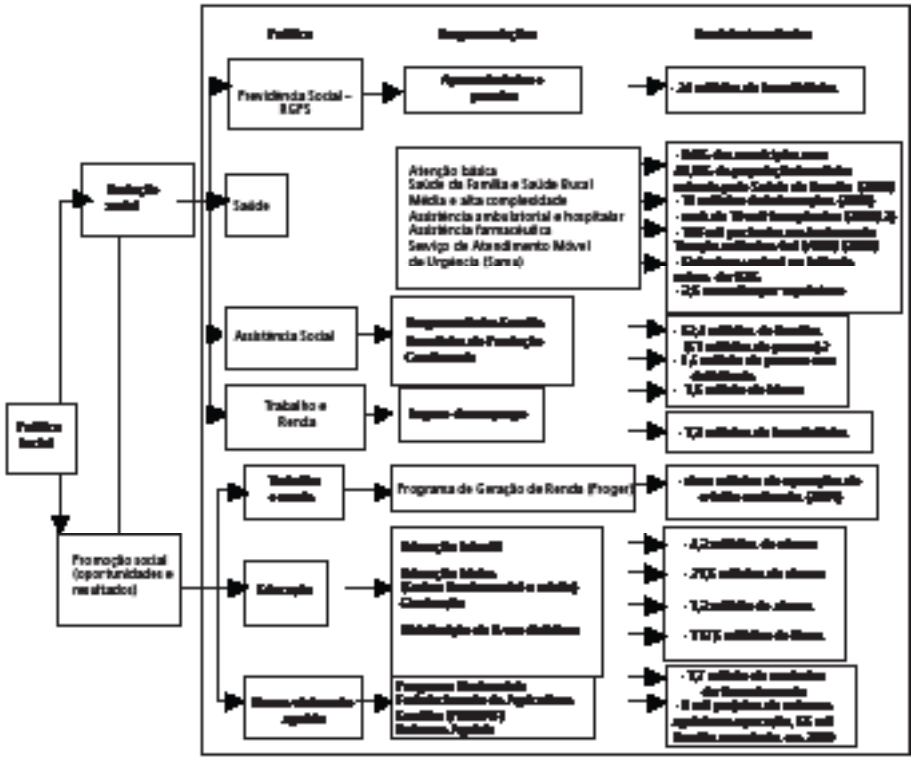
Para buscar tais objetivos, as políticas sociais se organizam em múltiplos programas e ações governamentais, configurados em uma institucionalidade que é tradicionalmente setorial, mas que no período recente vem sendo crescentemente tensionada por preocupações e políticas de cunho transversal – o que tem gerado inovações no portfólio de políticas públicas vigentes.

O sistema brasileiro de política social impressiona pela dimensão do seu conjunto: são dezenas de milhões de cidadãos atingidos pelas diversas políticas públicas de proteção e promoção social. Essa abrangência, cumpre assinalar, não se fragmenta em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, apresenta-se de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições bem estabelecidas. Boa parte dos benefícios e dos serviços tem estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

12. O conceito vem de Sen (2010, p. 57) e é explicitado por ele: "O entitlement de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a esta pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto do entlitlement de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado 'dotação') e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com a dotação inicial, por meio do comércio e produção."

13. Kerstenetzky (2002, p. 655) defende de modo simples e objetivo a necessidade das políticas de promoção social: "A explicação para a persistência da pobreza em um país relativamente rico (...) parece simples: grosso modo, a renda das pessoas deriva da utilização dos ativos que possuem. Como no Brasil a propriedade de ativos valiosos – capital físico, terra, educação, ativos financeiros – é, historicamente, muito concentrada, seguem-se os persistentemente baixos níveis de renda dos mais pobres. O pobre brasileiro (...) trabalha (...), mas, em função de sua destituição dos ativos que têm valor, ganha miseravelmente pouco: ele integra o contingente de trabalhadores "informais" que hoje responde por cerca de metade de todo o mercado de trabalho no país. Ademais, sua capacidade de endividamento (...), para financiar o acesso aos ativos valiosos que poderiam libertá-lo de sua pobreza, é nula. Não parece haver outro meio de prover acesso a esses ativos senão promover algum tipo de política redistributiva: educação pública, crédito subsidiado, saúde pública, reforma agrária etc."

FIGURA 3



Notas: [1] Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde (2009).
[2] RIPSA e Ministério da Saúde (2009).
[3] MDS (2009).
[4] Em 2009, de acordo com o MEC, foram adquiridos 103,5 milhões de livros para o ensino fundamental, 11,2 milhões para o ensino médio e 2,8 milhões para a educação de jovens e adultos.

3 POLÍTICA SOCIAL: HISTÓRIA RECENTE, ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO E ABRANGÊNCIA – UM OLHAR SETORIAL

Nesta seção, serão feitas algumas considerações sobre a evolução histórica da política social, um breve detalhamento em cada área de atuação, destacando-se a ampliação dos seus instrumentos, a expansão de sua clientela e dos benefícios ofertados, sua organização federativa, seu nível de descentralização e, por fim, seu relacionamento com a oferta privada de serviços sociais.

3. 1 Previdência Social

A Previdência Social, nos seus mais de 80 anos de estruturação no país, há muito que se constitui em um *sistema* que conta com recursos expressivos e estáveis ao longo do tempo, com critérios de acesso explícitos, e uma institucionalidade organizacional e jurídica que viabiliza sua implementação. Nos anos 1980, organizada

segundo a lógica do seguro social contributivo, já cobria uma série de riscos em favor de trabalhadores inseridos no mercado formal urbano, garantindo benefícios diversos, tais como: aposentadorias (por tempo de serviço/contribuição, por idade, por invalidez e especial), pensões (por morte), auxílios (por doença, por acidente e por reclusão), salários (família e maternidade) e serviços (perícia e reabilitação profissional).

A partir da Carta de 1988, o sistema previdenciário passa a integrar o novo sistema de *seguridade social* e incorpora à sua proteção os trabalhadores rurais, em regime de economia familiar, na condição de *segurados especiais*.[14] Desde então, verificou-se uma expressiva ampliação da cobertura do sistema, tendo o número de benefícios previdenciários pagos a cada mês aumentado em cerca de quatro vezes, entre os anos 1980 e 2008 (de 7 para 24 milhões), enquanto a população como um todo cresceu 60% (de 118 para 189 milhões de habitantes) no mesmo período. Ressalte-se que, dos atuais benefícios, nada menos que 14 milhões (dois terços) são no valor de até um SM.

O RGPS é uma política de gestão centralizada, a cargo do governo federal – ainda que as instituições envolvidas tenham capilaridade regional –, e operada a partir da ação de órgãos federais, como o INSS, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e a Receita Federal do Brasil (RFB).[15]

A CF/88 também determinou novas regras de aposentadoria para os servidores públicos, como parte do próprio regime de trabalho no setor. Em sua redação original, a Carta não previa a criação dos RPPSs, o que ocorreu apenas a partir da promulgação da Lei nº 9.717/1998 e da Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998. Estes comandos legais estabeleceriam novas regras gerais para a organização e funcionamento de todos os regimes próprios de servidores no país, incluindo os de estados e municípios. A partir de então, as diversas unidades Federativas dispunham de base legal única sobre a qual organizar a previdência dos seus servidores, com uma configuração mais semelhante à do RGPS: os sistemas deveriam ser contributivos e cofinanciados pelos seus respectivos entes federativos, manter equilíbrio financeiro e atuarial e submeter-se à supervisão e ao controle do Ministério da Previdência Social. A Lei nº 9.717/1998 determinou ainda a segregação das contas previdenciárias do restante do orçamento público e permitiu a criação

14. Além de pequenos produtores agropecuários, a categoria dos segurados especiais inclui pescadores artesanais, que trabalham em família e não contam com empregados no desenvolvimento de suas atividades. Este grupo efetua suas contribuições de forma distinta, assim como dispõe de benefícios e regras de acesso diferenciados. Como não participam de nenhuma folha de salários, os segurados especiais contribuem com 2,3% do valor bruto da comercialização de sua produção, que é retido pelo comprador desta e deve efetuar o respectivo recolhimento ao INSS. Os benefícios também possuem características específicas, tais como restrição de valor das aposentadorias e pensões e auxílios no montante equivalente a um SM. O acesso a eles, por seu turno, é franqueado pelo instituto mediante a comprovação de exercício de atividade econômica familiar no âmbito rural.

15. A RFB incorporou recentemente as competências relativas à arrecadação das contribuições previdenciárias.

de fundos integrados por bens, direitos e ativos que lastreassem os compromissos previdenciários de longo prazo dos RPPSs. Esta última medida criou as condições para que os estes capitalizassem suas reservas de recursos por meio de aplicações no mercado financeiro. Até 2009, 1.525 regimes próprios municipais já possuíam recursos aplicados; entre os estados, 23 dos 27 regimes já adotavam a capitalização de suas reservas (BRASIL, 2009c, p. 53). A União, contudo, não organizou até hoje seu regime próprio, razão pela qual os benefícios de aposentadoria e pensão permanecem sendo pagos diretamente pelo Tesouro Nacional.

Cabe notar que os benefícios de aposentadoria e pensão pagos aos servidores públicos, impactam negativamente o perfil da redistribuição de renda no país, graças ao alto valor do teto dos seus benefícios (R$ 25.000,00), ao valor médio dos benefícios que paga – muito superiores ao do RGPS – e ao reduzido número de seus beneficiários. Dessa forma, enquanto o valor médio dos benefícios deste regime, em 2008, era de R$ 582,69, para os servidores públicos, este era de R$ 2.982,00.

Como já demonstrado por Rangel, Vaz e Ferreira. (2009), os benefícios desse segmento conferem grande regressividade ao gasto previdenciário brasileiro. Em função disto, encontra-se tramitando no Congresso Nacional, desde 2007, projeto de lei (PL) que visa instituir um novo teto para tais benefícios – semelhante ao do RGPS –, criando ao mesmo tempo um sistema de previdência complementar para os servidores públicos. Esta tramitação, contudo, tem se alongado, o que pode estar associado seja às perdas que parece impor aos funcionários públicos, seja aos custos que acarretará ao próprio Tesouro público, no processo de transição entre o atual modelo e o próximo. Em 2008, 3 milhões de inativos e pensionistas e mais 6 milhões de ativos (9 milhões de trabalhadores de todas as esferas governamentais) possuíam proteção previdenciária.[16]

O sistema previdenciário brasileiro conta ainda com um segmento de previdência complementar, que se divide em dois subsistemas: a previdência complementar aberta (operada por instituições financeiras privadas) e a previdência complementar fechada (representada pelos fundos de pensão de empresas públicas e privadas). Sem implicar necessariamente o aporte de recursos públicos,[17] este tipo de previdência, em suas diferentes modalidades, cobre hoje milhões de pessoas vinculadas ou não ao RGPS ou ao RPPS.

16. Na União, são 1,1 milhão de ativos e 980 mil inativos e pensionistas; nos estados, 2,8 milhões de ativos e 1,5 milhão de inativos e pensionistas; nos municípios, 2,1 milhões de ativos e 550 mil inativos e pensionistas – dados de 2008 do *Boletim Estatístico de Pessoal* da Secretaria de Recursos Humanos (SRH), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

17. O aporte de recursos públicos aos esquemas previdenciários complementares só ocorre por meio de empresas públicas que, porventura, ofereçam este benefício aos seus funcionários.

Nas entidades fechadas (os "fundos de pensão") estão investidos recursos que alcançaram a cifra de R$ 430 bilhões em 2007. Esse montante de recursos se tem mostrado estratégico nas operações em bolsa de valores, nas privatizações e, também, na gestão das empresas em que estes fundos adquiriram participações acionárias significativas.

Nas entidades abertas, estavam investidos em 2008 quase R$ 150 bilhões por meio de fundos de aposentadoria programada individuais (Fapis), dos Planos Geradores de Benefícios Livres (PGBL) e dos planos Vida Geradores de Benefícios Livres (VGBL), que recebem anualmente cerca de R$ 8 bilhões em contribuições dos seus filiados.[18] É importante lembrar ainda que tanto as contribuições dos filiados quanto a gestão das entidades de previdência complementar contam com incentivos tributários diversos. Estima-se que em 2010, por exemplo, as entidades fechadas de previdência complementar deixarão de recolher, a título de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cerca de R$ 3 bilhões aos cofres públicos (RFB, 2009).

Portanto, a despeito dos grandes avanços no RGPS introduzidos a partir da Constituição de 1988, persistem importantes desafios neste campo, por exemplo, a regressividade imposta pelo elevado gasto com os benefícios pagos aos servidores públicos, especialmente no âmbito da União.

3.2 Assistência social

Com a Constituição de 1988, a assistência social adquiriu um novo *status* entre as políticas públicas. Alçada à condição de parte integrante da *seguridade social*, ela passou a garantir, como direito, o acesso das populações necessitadas aos seus serviços. A assistência social passou a oferecer também o BPC:[19] benefício não contributivo, de caráter assistencial e de valor equivalente a um SM, destinado a idosos e pessoas com deficiência, em condição de insuficiência de renda. Financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sua gestão e seu financiamento estão a cargo do INSS.

A criação do BPC viria a fortalecer a própria política de assistência social. Até os anos 1980, os benefícios monetários assistenciais eram inexpressivos e se distribuíam a partir de critérios pouco transparentes. Seu pagamento estava sujeito a descontinuidades ao longo do tempo, o público beneficiário era bastante reduzido e os recursos orçamentários disponíveis caracterizavam-se por serem frequentemente escassos. Vinte anos depois, a situação é distinta: em 2008, o BPC atendeu a 3,3 milhões de pessoas em famílias em situação de extrema pobreza (1,8 milhão de pessoas com deficiências e 1,5 milhão de idosos).

Tanto a previdência rural quanto esse benefício têm sido importantes instrumentos de combate à pobreza no país. Análises dos dados da Pesquisa Nacional por

18. Dados fornecidos pela Coordenação de Previdência Social da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
19. Instituído pela Loas, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Amostra de Domicílios (PNAD) indicam que, se estes instrumentos não existissem, o número de pessoas pobres em 2008 (com renda familiar *per capita* mensal de até meio SM) seria 40% maior, ou seja: haveria mais 22 milhões de pobres no Brasil (IPEA, 2009a).

Em fins dos anos 1990, a introdução de programas de transferência de renda não contributivos e focalizados inauguraria uma nova vertente da política de assistência social, até então ausente no sistema brasileiro de proteção social.[20] Voltados a famílias em situação de grande vulnerabilidade, o PBF tem sua relevância associada especialmente à extensão da população atendida: mais de 11 milhões de famílias, em 2009, com recursos disponibilizados de forma contínua.

Coordenado pelo governo federal, esse programa conta com a participação efetiva das três esferas de governo em um modelo de gestão compartilhada, em que os municípios assumem, entre outras atribuições, a responsabilidade sobre os processos de cadastramento dos beneficiários e de acompanhamento das condicionalidades. Além disso, vários estados e municípios possuem seus programas de transferência de renda e combate à pobreza: nesses casos, torna-se necessário um processo de pactuação que permita a integração entre os programas locais e o federal. Apesar dos desafios de coordenação e dos riscos de fragmentação, o esforço de gestão descentralizada vem se traduzindo em efetivos ganhos em relação a implantação e gestão do PBF.[21]

No campo da prestação de serviços, entretanto, a assistência tem avançado com mais dificuldade. A implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a partir de 2004, constituiu novo esforço no enfrentamento de problemas crônicos, como o subfinanciamento, a questão da regulação do setor privado que atua na área e a necessidade de ampliação da produção estatal, para que a cobertura se amplie com mais vigor no campo da prestação de serviços.

Nesse novo modelo, a proteção social ofertada pela assistência social passou a contar com equipamentos públicos orientados para a prestação de serviços diretamente à população (centros de referência em assistência social – Cras e centros de referência especializada de assistência social – Creas), coordenados pela prefeituras, assim como a rede de serviços privados desta natureza no território sob sua competência.

Em paralelo às instituições governamentais, parcela importante dos serviços é ofertada por entidades privadas das mais diferentes origens, naturezas e tamanhos. Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006[22] apontou que nas entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos identificadas atuam cerca de 519 mil trabalhadores ou colaboradores, dos quais nada menos que 53,4% são voluntários. Dos 39,8% de não voluntários, 69% possuem

20. Ver nota 11, na seção 2 deste texto.
21. Ver Ipea (2009b), capítulo sobre assistência social.
22. Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (Peas) 2006.

vínculos empregatícios, 9,5% são prestadores de serviços, 15,6% são cedidos de outras instituições e quase 6% são estagiários. Ao mesmo tempo em que nos dão ideia da extensão e da importância de rede privada nesta área, tais informações apontam certa fragilidade na sustentabilidade da prestação desses serviços.[23] Certamente, a forte presença de instituições privadas filantrópicas no setor constitui um desafio para uma maior coordenação e sinergia na prestação de serviços assistenciais.

Adicionalmente, é importante lembrar, que além dos recursos públicos orçamentários destinados a esta rede privada – quando as instituições atuam a partir de convênios ou parcerias com os governos municipais –, há um considerável volume de recursos públicos alocados por meio de incentivos tributários. Entre estes, contam-se, especialmente: a imunidade tributária das entidades de assistência social; a isenção tributária das entidades filantrópicas; as deduções como despesa operacional do IRPJ da CSLL, sobre doações a entidades sem fins lucrativos; e os benefícios previdenciários concedidos às entidades sem fins lucrativos que possuem o Certificado das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas).[24] As estimativas da RFB para 2010 apontam que a desoneração na área da assistência social supera os R$ 3,7 bilhões no caso dos benefícios tributários e soma outros R$ 6 bilhões apenas em isenções nas contribuições previdenciárias (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010).

3.3 Saúde

A área da saúde também operou significativas mudanças, no escopo da proteção oferecida, ao longo dos últimos 30 anos. Se, até 1980, o modelo brasileiro de atenção sanitária calcava-se principalmente em iniciativas "curativas", centradas na oferta de serviços ambulatoriais e hospitalares a um segmento muito restrito da população (mais uma vez, trabalhadores formais urbanos, contribuintes da previdência social), ao fim daquela década, ele já havia sido extensivamente reformulado. Além da universalidade e da equidade no acesso, o SUS prevê a integralidade das suas ações e a participação social na sua gestão, pela interação direta com representantes dos seus usuários no planejamento, no acompanhamento e na avaliação dos serviços.

A Reforma Sanitária, ocorrida *pari passu* à redemocratização do país, deu ensejo à instituição do SUS, que promoveu a unificação dos serviços públicos da área, assim como a universalização do acesso a eles. Além disso, este sistema organizou a descentralização da oferta de serviços, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: União, estados e municípios. A vocação fortemente

23. Ver Ipea (2009b), capítulo sobre assistência social.

24. O processo de certificação de entidades beneficentes, instituído pela Lei nº 12.101/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 7.237/2010, determina que os certificados sejam concedidos às entidades conforme três áreas de atuação: assistência social, saúde ou educação. Os órgãos federais responsáveis por certificar as entidades são, respectivamente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC). Fonte: MDS.

municipalizante do processo de descentralização das políticas de saúde dos anos 1990 adquiriu nos últimos anos maior ênfase na organização regional das redes de serviços, buscando a melhoria das condições de acesso e de integralidade.[25]

O novo paradigma da política estabeleceu como prioridade a promoção e a proteção da saúde. A expansão da cobertura do SUS baseou-se na estratégia de atenção básica,[26] incorporando às suas responsabilidades atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e promoção da saúde bucal. Com a introdução do Programa Saúde da Família (PSF) – principal instrumento da política de atenção básica – a cobertura à saúde foi significativamente ampliada, especialmente nos municípios e localidades distantes dos grandes centros. Merecem ainda destaque também a manutenção dos altos níveis de cobertura do Programa Nacional de Imunização e ações como a expansão dos programas de assistência farmacêutica e do sistema nacional de transplantes, a criação e a expansão do Samu e a intensificação do combate ao tabagismo.

O SUS realiza, em média, 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano; 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações (BRASIL, 2008). O número médio anual de consultas por habitante subiu de 1,7 em 1987 para 2,5 em 2005. A cobertura vacinal no país, em expansão desde os anos 1970, permitiu a redução da morbidade e da mortalidade por doenças imunopreveníveis, com destaque para a poliomielite – de que não se registram novos casos desde 1989 – e o sarampo – que desde 1999 não causa mortes. A estratégia de enfrentamento da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) – com a distribuição gratuita de antiretrovirais, obtida em meio a embates no campo do licenciamento compulsório de medicamentos – pode ser dita bem-sucedida. Tanto na linha da atenção básica quanto na de medicamentos mais complexos, o SUS tem contribuído, com maior ou menor êxito, para ampliar o acesso a remédios e tratamentos, mas tem sofrido constantes questionamentos judiciais nesse campo.[27]

Conforme apontam Piola *et al*. (2009), " (...) há que se reconhecer que os esforços empreendidos não foram suficientes para eliminar todas as desigualdades e nem para superar todas as deficiências acumuladas. Apesar de a cobertura ter se

25. A descentralização mediada pelas Normas Operacionais Básicas (NOBs) 1993 e 1996 avançou velozmente, mas sob um viés que hoje pode ser considerado excessivamente municipalizante – como se revela no título da IX Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1992: *Sistema Único de Saúde: a municipalização é o caminho*. A enorme heterogeneidade dos municípios brasileiros em termos de população e densidade, condições econômico-fiscais e capacidade instalada de equipamentos e profissionais de saúde exige uma articulação regional muito mais intensa entre os sistemas municipais para que estes atuem de modo sinérgico e cooperativo, e não competitivo e entrópico.

26. No SUS, o cuidado com a saúde está ordenado em diversos níveis de atenção, que correspondem aos níveis de complexidade dos procedimentos requeridos. São eles: atenção básica, atenção de média complexidade e atenção de alta complexidade. A *atenção básica* se dá no primeiro contato dos usuários com este sistema e engloba ações de caráter individual ou coletivo.

27. Ver Ipea (2009b), capítulo sobre saúde.

expandido, o acesso oportuno e a integralidade da atenção ainda apresentam-se como de difícil solução. Ainda há consideráveis problemas para se consolidar a descentralização, incluindo discussões sobre a relação e os papéis de cada ente da Federação e a regionalização efetiva do sistema. Há, também, significativa necessidade de aprimoramento no âmbito da gestão, incluindo discussões sobre a formação de recursos humanos, os modelos de administração hospitalar, entre outras. Ainda que o sistema se expanda, ele convive com graves problemas de sustentabilidade e volume de financiamento, que serão minimizados, mas não resolvidos, com a regulamentação da EC nº 29".

No campo do financiamento das ações públicas de saúde, o progresso ocorrido principalmente após a EC nº 29 – que ainda carece de uma regulamentação efetiva – é certamente significativo, mas ainda muito insuficiente. De acordo com dados do MS, os recursos aplicados pela União, pelos estados e pelos municípios no SUS passaram de 3,07% do PIB em 2001 para 3,6% em 2007.[28] Enquanto isso, a saúde privada mobilizou recursos da ordem de 4,7% do PIB nesse último ano. Ou seja, para atender a uma parcela da população (em torno de 21%) (NORONHA; SANTOS; PEREIRA, 2010) que paga pelo seu atendimento médico a planos de saúde e outros provedores de serviços, destina-se um volume de recursos superior ao aplicado nos serviços públicos de saúde – que são universais e cobrem toda a população.

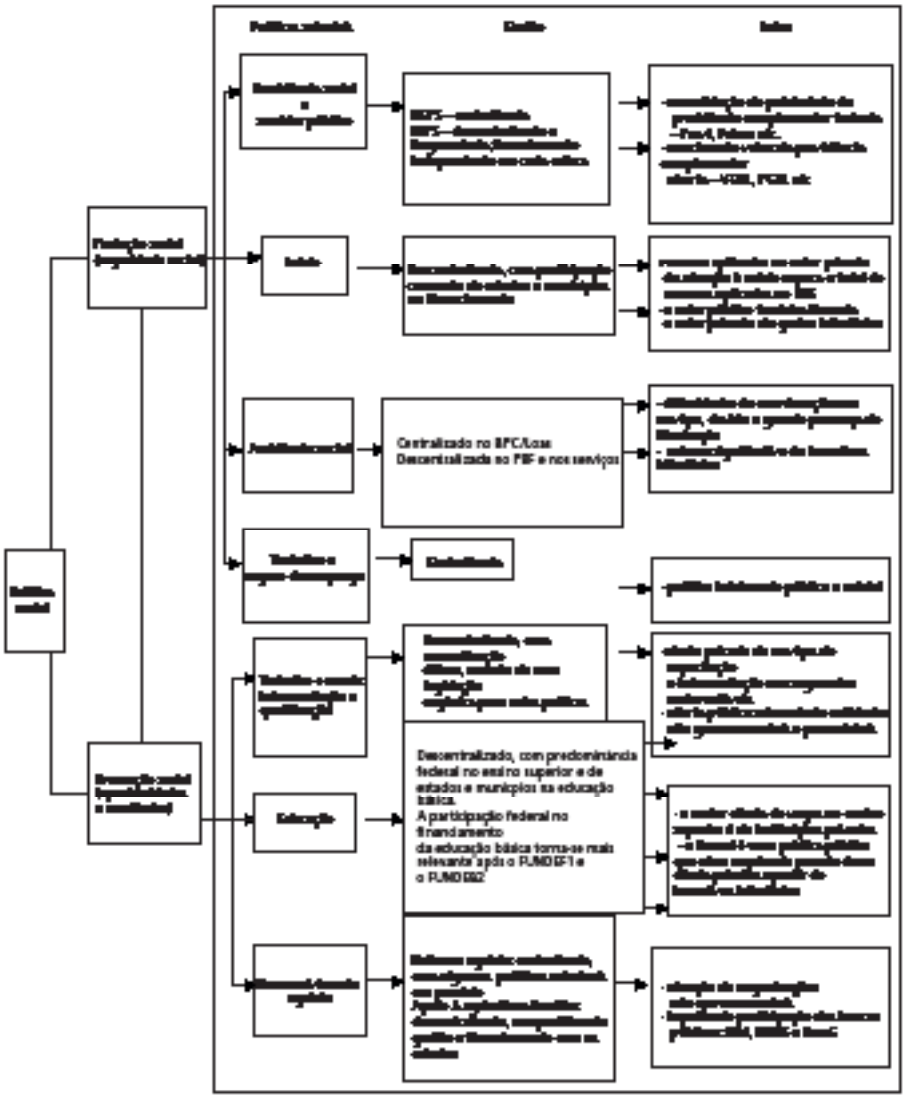
Ademais, por paradoxal que pareça, o setor privado de atenção à saúde conta com importantes aportes de recursos públicos, de forma direta ou indireta, o que fortalece ainda mais esse mercado: mediante renúncia fiscal, faculta-se às pessoas físicas a dedução de seus gastos com assistência médica e odontológica, para fins de Imposto de Renda (IR); renúncia similar no IRPJ é oferecida às empresas quando estas prestam estes serviços a seus empregados e familiares, ou, o que é mais comum, participam dos custos dos planos de saúde de seus empregados;[29] finalmente, o próprio poder público mantém, na sede de seus órgãos, centros de atendimento médico e ambulatoriais exclusivos para seus servidores, muitos dos quais já recebem, além disso, subsídios para a contratação de planos e seguros privados de saúde.[30]

28. Informações fornecidas pela Coordenação de Saúde da Disoc/Ipea, a partir de consulta aos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS).

29. Estimativas da RFB apontam que em 2010 a renúncia no IRPF originada por despesas médicas ficará em torno de R$ 3,3 bilhões, enquanto a no IRPJ obtida por empresas em nome de oferta ou copagamento de planos de saúde a seus trabalhadores será de cerca de R$ 2,9 bilhões (RFB, 2009).

30. Seja com a prestação direta dos serviços, em centros médicos em funcionamento no interior dos órgãos públicos e hospitais militares, seja com a complementação financeira a planos de saúde contratados pelos servidores, o governo federal destinou em 2008 cerca de R$ 2,5 bilhões à prestação de assistência médica e odontológica a seus servidores (CHAVES; RIBEIRO, 2009). Ressalte-se ainda que essa assistência ao servidor federal não é homogênea, variando em abrangência dos serviços prestados diretamente e também nos valores complementados a depender da instituição a que o servidor está vinculado.

FIGURA 4



Notas: [1] Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério.
[2] Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação.
[3] Programa Universidade para Todos.
[4] Banco do Nordeste.
[5] Banco da Amazônia.

3.4 Educação

A área de educação é uma das que primeiro se institucionalizaram no país como objeto de política pública. No início dos anos 1980, o país já contava com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação, que se faziam acompanhar de programas de distribuição de alimentos, livros e materiais didáticos para alunos de alguns níveis educacionais. Nos anos 1990, foram criados importantes fundos de custeio para estes benefícios, que passaram a articular recursos e esforços de diversos entes federados (União, estados e municípios). Entre esses fundos, destacam-se o FUNDEF e, mais recentemente, o FUNDEB. Além disso, foram instituídos mecanismos específicos de viabilização do acesso à educação superior – como o Programa de Financiamento Estudantil (Fies). Outra novidade inaugurada nos anos 1990 foi o reconhecimento, pelo Estado, de algumas deficiências determinantes da qualidade do processo ensino – aprendizagem – e de sua responsabilidade na superação delas –, como a questão do transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet. Para cada um destes itens, foram criados programas específicos, com destinação garantida de recursos orçamentários.

Todos esses esforços têm permitido a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas e universidades, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram expressivamente nos últimos anos. Pode-se dizer que, graças à vigência dos fundos já mencionados, o número de matrículas ampliou-se em todos os níveis educacionais. Se, no fim dos anos 1980, havia 2,4 milhões de crianças matriculadas na educação infantil, em 2009 esse número chegou a 6,7 milhões: 1,7 milhão na rede privada e 5 milhões na rede pública – destas, 4,9 milhões na rede municipal. Nesse período, o número de alunos no ensino fundamental passou de 24,1 milhões para 31,7 milhões: 3,8 milhões na rede privada e 28 milhões na rede pública – dos quais 17,3 milhões na rede municipal e 10,5 milhões na rede estadual. No ensino médio, avançou-se de 2,4 milhões para 8,3 milhões: pouco menos de um milhão de alunos na rede privada e cerca de 7,3 milhões na rede pública – nesse nível, a hegemonia é da rede estadual, com mais de 7 milhões de alunos. No ensino superior, o crescimento foi de 585 mil graduandos matriculados no fim dos anos 1980 para quase 5 milhões em 2008: 1,27 milhão nas instituições públicas e outros 3,7 milhões em instituições privadas. Na educação básica, estão empregados cerca de 2 milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes (120 mil em instituições públicas e 220 mil em instituições privadas) (NEPP, 1989; INEP, 2009, 2010).

A trajetória da educação também é muito particular: ela já se constitui, na origem, como uma política extremamente descentralizada. Desde os primeiros anos da República, já cabia aos governos estaduais a responsabilidade maior

pela educação. Tal regra teria gerado, segundo lembram Oliveira e Souza (2010, p. 15-16), um modelo desigual: os estados mais ricos e mais dotados de recursos fiscais, notadamente os do Sul e Sudeste, puderam construir ao longo do século XX redes de ensino relativamente bem organizadas e abrangentes, enquanto os estados mais pobres, das regiões Norte e Nordeste, se omitiram nesse processo. Mais tarde, as competências foram tomando forma em torno dos níveis de ensino – as redes municipais cresceram para assumir o fundamental, as redes estaduais se direcionaram cada vez mais para o médio e o superior ficou a cargo fundamentalmente do governo federal – nessa regra geral, a maior exceção é o estado de São Paulo, que se manteve forte na oferta destes três níveis de ensino.

Conforme os dados vistos anteriormente, o quadro atual consolida essa descentralização. A rede municipal é absolutamente hegemônica na educação infantil; no ensino fundamental, as redes municipais lideram a oferta, mas as estaduais ainda respondem por mais de um terço das vagas – e são, de fato, maiores que as redes municipais em algumas localidades. No ensino superior, as universidades estaduais cresceram em importância nos anos 1990, quando a expansão das instituições federais foi reduzida – apenas mais recentemente é que a rede federal de ensino superior voltou a crescer.

Mas, mesmo não sendo responsável pela oferta direta de vagas na educação básica, a liderança do governo federal é imprescindível para a configuração de um federalismo mais cooperativo, fator fundamental para uma política tão descentralizada quanto a da educação. Ferramentas de redistribuição e complementação de recursos são importantes para reaproximar as diversas redes municipais e estaduais de ensino frente a patamares mínimos de acesso, desempenho e qualidade. Conforme ressalta Castro (2010, p. 169), "(...) a ação do governo federal no período introduziu novos mecanismos de gestão, definiu critérios técnicos na determinação alocativa dos recursos, induziu a descentralização institucional e financeira das ações e avançou nos mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino. A estratégia unificadora por trás desses projetos e medidas buscou fortalecer o papel coordenador e articulador do governo federal na área da educação fundamental e na educação básica."

Nesse sentido, os constantes desenvolvimento e aprofundamento de iniciativas como o FUNDEF e o FUNDEB, o Piso Nacional dos Professores e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), bem como sua respectiva pactuação federativa, são indispensáveis para aproximar as condições de financiamento e funcionamento das redes públicas.

Nessa linha, deve ser ressaltada a participação cada vez maior do governo federal na educação básica por meio da oferta de outros bens e serviços necessários à melhoria do processo ensino – aprendizagem, tais como a alimentação

na escola e a distribuição de livros didáticos. Em 1995, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) garantia refeições a 33,2 milhões de alunos do ensino fundamental por 140 dias ao ano (a. a.), repassando o equivalente a R$ 0,13 por aluno/dia. Em 2009, esses números se ampliaram para 47 milhões de alunos na educação básica, ao longo de 200 dias por ano, sob o valor de R$ 0,22 por aluno/dia – R$ 0,44 para creches e escolas indígenas e quilombolas.[31]

O número de livros distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático, que já alcançava significativos 57 milhões em 1995, chegou, em 2009, à casa do 110,3 milhões de livros. O recente Programa Nacional Biblioteca Escolar distribuiu às escolas 10,3 milhões de livros em 2009 (dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE). As compras públicas realizadas pelos programas do FNDE respondem por 60% de todos os exemplares de livros vendidos no país – e por cerca de 30% do faturamento do setor editorial brasileiro.[32] Outros programas como o Transporte Escolar e o Dinheiro Direto na Escola também são importantes na composição do leque de bens e serviços que visam fortalecer o acesso e a qualidade da educação básica.

A despeito dos imensos desafios ainda persistentes na educação pública brasileira, esses números espelham as importantes conquistas obtidas nos últimos 30 anos. Seguir nesta trajetória, e acelerá-la, é não só fundamental, como também emergencial, haja vista que não se pode enquanto nação continuar a desperdiçar a oportunidade do "bônus demográfico"[33] que ainda perdurará pelos próximos 20 ou 30 anos. A agenda persiste: ampliar o acesso à educação infantil, ao ensino médio e ao ensino superior; melhorar a qualidade e o desempenho em todos os níveis de ensino e modalidades educacionais; e pôr fim ao atraso intolerável do analfabetismo.

Nada disso será feito apenas com ganhos de eficiência na gestão ou com novos modelos inovadores – por mais que, sim, tais progressos sejam necessários. Mas é inescapável a necessidade de ampliação do investimento público em

31. Para o ano de 2010, o valor básico repassado por aluno/dia foi reajustado para R$ 0,30 (R$ 0,44 para as creches e escolas indígenas e quilombolas), sendo que as escolas de tempo integral receberão R$ 0,90. E, de acordo com a Lei nº 11.947/2009, 30% desse valor do PNAE devem ser direcionados à compra direta de produtos da agricultura familiar.

32. Dados encontrados em Fipe/USP (2009).

33. O "bônus demográfico" ou "janela de oportunidade demográfica" corresponde a fase intermediária do processo de amadurecimento demográfico de um país, quando a população de crianças está diminuindo em termos relativos, mas a população de idosos ainda não está crescendo significativamente. Durante essa fase, o percentual de adultos em idade de trabalhar atinge o seu auge, configurando uma excelente oportunidade para o crescimento econômico. Conforme explicam Alves e Bruno (2006, p. 8-10):

"A transição demográfica provoca tendências opostas nas taxas de dependência, em termos geracionais. Observa-se que a taxa de dependência de crianças (0 a 14 anos) cai persistentemente desde o início da queda da fecundidade no Brasil, enquanto a taxa de dependência dos idosos (65 anos e mais) sobe continuamente. Contudo, somente em 2050 a taxa de dependência dos idosos ultrapassará a taxa de dependência das crianças. A média da taxa de dependência durante todo o século XX foi de 78 pessoas "dependentes" para cada 100 pessoas em idade produtiva. A mesma média para a primeira metade do século XXI será de 50, isto é, haverá proporcionalmente menos 28 pessoas "dependentes" para as mesmas 100 pessoas em idade produtiva. Analisando por esta ótica puramente demográfica, pode-se dizer que a "carga econômica" da dependência demográfica será bastante menor na primeira metade do século XXI do que em qualquer outro momento da história brasileira. Estas mudanças têm, potencialmente, um efeito positivo sobre a renda *per capita*."

educação, a curto e longo prazo. Necessidade agravada pelo crescimento pífio conquistado pelos recursos da educação nos últimos anos – tendência que parece ter começado a ser revertida apenas recentemente.

Castro (2010) apresenta dados decepcionantes. Considerando os aportes das três esferas de governo, os gastos públicos *per capita* com educação cresceram, já descontada a inflação, de R$ 386,00, em 1995, para R$ 480,00, em 2005. Esse crescimento de 24% acima da inflação, em um período de 11 anos, entretanto, não correspondeu a um esforço fiscal maior dedicado à educação. Quando comparado ao PIB, o gasto público em educação passa de 4,01%, em 1995, para 4,05%, em 2005. Ou seja, o crescimento dos gastos públicos em educação foi suficiente apenas para manter a sua participação no PIB – enquanto nesse período a carga tributária bruta crescia de 27% para 33,8% do PIB (SANTOS, 2010). As políticas públicas de educação não conseguiram carrear para si nenhum dos 6,8 % do PIB adicionados à carga tributária no período, mesmo tendo expandido enormemente o número de alunos matriculados em todos os níveis e modalidades de ensino.

3.5 Trabalho

No Brasil, a proteção contra os riscos inerentes à inserção dos indivíduos no mundo do trabalho restringiu-se, durante muitos anos, aos seguros previdenciários, que alcançavam apenas os trabalhadores com carteira assinada e servidores públicos, contribuintes do sistema. No que se refere a políticas típicas de sistema público de emprego (SPE) (AZEREDO, 1998) (intermediação, qualificação e seguro-desemprego), somente em 1965, foi criado um incipiente programa de assistência ao desempregado sem justa causa, mas, já em 1966, foi instituído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que asseguraria a renda do desempregado por meio das indenizações. O mecanismo, contudo, não funcionou adequadamente, devido à intensa rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. Em 1975, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (Sine), com as atribuições de intermediação e qualificação profissional. Esta rede se ampliou com a criação do seguro-desemprego, em 1986, para trabalhadores formais de empresas privadas[34] e do abono salarial, em 1989 – para o qual são elegíveis os trabalhadores formais de empresas privadas e servidores públicos. [35]

Dispondo de fontes de financiamento muito restritas, a trajetória dessas políticas foi apenas modesta, até a promulgação da Constituição de 1988. A partir de então, foi definido que a arrecadação dos Programas de Integração Social e Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) deixaria de ser

34. Inicialmente destinado aos trabalhadores formais, estes instrumentos foram estendidos, no ano seguinte, a outras categorias, tais como: pescadores artesanais, os empregados domésticos e trabalhadores retirados de situações análogas à escravidão.

35. Para uma revisão da história e desafios do SPE no país, ver a respeito Cardoso Jr. *et al.* (2006).

revertida para a formação de fundos patrimoniais individuais dos trabalhadores e passaria a compor diretamente o financiamento das políticas do sistema público de emprego. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) assim constituído dotou estas políticas de maior capacidade financeira, possibilitando sua consolidação e sua expansão. A nova configuração institucional foi regulamentada somente em 1990, quando foram criados o FAT e seu conselho deliberativo (CODEFAT).[36]

A partir daí, o Estado brasileiro, por inspiração da Organização Internacional do Trabalho (OIT), passa a adotar também as chamadas "políticas ativas de mercado de trabalho", destinadas à geração de novas oportunidades de trabalho e renda. Estas se organizam em torno do SPE, a partir de três eixos: intermediação de mão de obra – representada pelo Sine; qualificação profissional – cujo principal instrumento é o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor); e capitalização de pequenos negócios urbanos e rurais, destinados a trabalhadores por conta própria. Este último contaria com recursos do Proger, gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Entre 1987 e 2007, o número de benefícios concedidos pelo seguro-desemprego cresceu nove vezes (de 734 mil para 6,6 milhões a. a.). Já os benefícios do abono salarial aumentaram três vezes e meia entre 1990 e 2007 (de 3,9 milhões para 13,8 milhões de benefícios concedidos no ano). No âmbito das iniciativas de geração de novas oportunidades de trabalho e renda, computa-se também importante incremento das operações de crédito realizadas pelo Proger: se em 1995 elas totalizaram 92 mil operações, em 2007 foram em número de 3 milhões. Registra-se também nos últimos 20 anos uma maior oferta de serviços de intermediação e de capacitação de mão de obra. O número de trabalhadores (re)colocados por meio do Sine passou de 118 mil a.a. em 1990 para 980,9 mil a. a. em 2007.

O crescimento do SPE implica em maiores gastos, logo em maior pressão sobre a sustentabilidade do FAT. A arrecadação do PIS/PASEP manteve-se estável em torno de 0,8% do PIB até 2003, quando se elevou para cerca de 1%, permanecendo neste patamar até então. Por outro lado, esta também é alvo da Desvinculação de Receitas da União (DRU), o que reduz o aporte de recursos dessa fonte ao FAT. Mas, além da fonte tributária, a valorização patrimonial deste fundo está fortemente atrelada ao desempenho dos seus investimentos e créditos remunerados por instituições financeiras: 40% dos recursos originados do PIS/PASEP são repassados ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiar empréstimos a empresas; recursos adicionais são transferidos, com o mesmo objetivo, ao BB, à CEF, ao BNB, ao Basa etc.; outra parte significativa desses recursos é aplicada diretamente em fundos do BB.

36. Pela Lei nº 7.998/1990.

Em princípio, as receitas tributárias deveriam ser suficientes não apenas para financiar os programas de seguro-desemprego e abono salarial, mas também para manter os programas de intermediação e qualificação profissional – deixando a cargo das receitas financeiras a sustentação dos programas de geração de emprego e renda. Entretanto, não é assim que vem ocorrendo desde o fim dos anos 1990.

A partir de 2004, as receitas tributárias começam a mostrar-se crescentemente insuficientes para a manutenção dos programas do SPE, intensificando a utilização das receitas financeiras do FAT para compor o financiamento dos programas de seguro-desemprego, intermediação e qualificação. O "déficit primário" do FAT – ou seja, resultado exclusive receitas financeiras – chegou a R$ 8,5 bilhões em 2007.

A aceleração do crescimento econômico em 2007 e 2008 freou essa trajetória descendente: o aumento da arrecadação do PIS/PASEP e a desaceleração no crescimento dos gastos com seguro-desemprego permitiram reduzir o "déficit primário" do FAT para 5,8 bilhões em 2008. Mas o desembarque da crise internacional no fim de 2008 pode ter lançado novamente este fundo na preocupante situação anterior: insuficiência das receitas tributárias e utilização crescente das receitas financeiras – que, aliás, estão em queda, graças à salutar redução das taxas básicas de juros (IPEA, 2008, 2010).[37]

A atuação do setor privado lucrativo e não lucrativo nessas funções típicas de SPE não deve ser menosprezada. Recursos tributários são repassados a uma abrangente e consolidada estrutura de qualificação profissional privada – o conhecido Sistema S.[38] Outras instituições lucrativas e não lucrativas se apresentam na prestação de serviços de qualificação profissional e geração de emprego e renda – financiadas por recursos públicos, organismos multilaterais, instituições filantrópicas ou ações de responsabilidade social de empresas. Nos segmentos mais estruturados e dinâmicos do mercado de trabalho, há ainda espaço para a atuação de empresas privadas de intermediação e recolocação profissional.

No que refere à organização da gestão dos programas do SPE, as diretrizes variam para cada componente da política. Na intermediação de emprego, os Sines estaduais constituídos ainda nos anos 1970 ganharam novo fôlego após a criação do FAT. Sob a regulação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do CODEFAT, recursos federais são repassados aos Sines para a execução de ações de intermediação – uma típica política de gestão descentralizada com aportes

37. Para uma explicação mais detalhada da dinâmica geral do FAT e da discriminação das suas receitas, ver Cardoso Jr. e Gonzalez (2007).

38. O Sistema S é composto pelas seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (SENAT); e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

financeiros mediante prescrições definidas centralmente. O componente qualificação profissional também é bastante descentralizado: convênios assinados com as secretarias estaduais de Trabalho e Renda – paralelamente aos convênios de intermediação realizados com os Sines – disciplinavam os planos estaduais de qualificação que receberiam recursos do FAT e seriam executados em sua maior parte por organizações não governamentais. No caso do seguro-desemprego e do abono salarial, a política é claramente centralizada: sua regulamentação e seu financiamento são de responsabilidade federal, ainda que a fase da habilitação (processamento do requerimento do benefício) seja partilhada com os Sines estaduais. O aparente paralelismo entre as ações descentralizadas permite considerar que esta área ainda carece de uma regulamentação mais sólida, à semelhança da Lei Orgânica da Saúde e da Loas.

4 DESENVOLVIMENTO RURAL

Embora ainda subsistam no meio rural brasileiro problemas crônicos estruturais para os quais os instrumentos políticos que têm sido empregados não puderam oferecer resposta adequada – como a concentração fundiária e o analfabetismo –, a área de desenvolvimento rural conheceu, em meio a muitos reveses nos últimos 20 anos, alguns avanços em ao menos três campos importantes: no do direito, no institucional e no das políticas públicas.

Os avanços no campo do direito dizem respeito, fundamentalmente, à criação da previdência rural e às iniciativas de regulação das relações de trabalho no meio rural. O Art. 195, § 8, da CF/88, posteriormente complementado pelas Leis nºs 8.212 e 8.213, de 1991, previu o acesso de idosos do campo a um benefício mensal de aposentadoria no valor de um SM. Trabalhadores rurais e agricultores familiares, parceiros, meeiros e arrendatários, além de garimpeiros e pescadores artesanais e seus respectivos cônjuges, integraram-se ao regime previdenciário sob a categoria de segurados especiais. A idade de acesso ao benefício foi estabelecida em 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, sob a exigência de ter cumprido um tempo mínimo presumido de atividade rural de 180 meses, comprovável por documentos como declarações de sindicato rural, notas de venda da produção e títulos de propriedade de terra. A forma de contribuição do trabalhador rural consiste em um percentual (2,3%) sobre o valor da produção comercializada, cujo recolhimento é de responsabilidade do adquirente.

As dificuldades de fazer implementar meios de arrecadação dessa alíquota motivaram a crítica à vinculação do benefício da Previdência Social rural ao salário mínimo no contexto dos debates relativos aos gastos sociais do Estado: invariavelmente lastreadas no princípio meritocrático, do vínculo entre contribuição e benefício, tal crítica não leva em consideração que esta previdência não pode ser

dita não contributiva apenas porque o governo federal não dispõe de instrumentos eficientes para proceder à sua arrecadação. Do ponto de vista do desenvolvimento social e da conquista da cidadania, a aposentadoria rural tem-se afirmado como importante mecanismo de redução da pobreza entre os homens e mulheres do campo: estendendo a eles a cobertura previdenciária – de 5,3 milhões em 1993 para 7,9 milhões de benefícios emitidos em 2008 –; a aposentadoria rural marca o reconhecimento de uma categoria de trabalhadores historicamente submetida a relações precárias e informais de trabalho e, em geral, incorporada precocemente às atividades laborais.

O processo de regulação das relações de trabalho rural caminhou em três frentes: no sentido de equiparar a condição do trabalhador do campo à do da cidade, promover a equiparação de direitos entre o trabalhador permanente e o temporário em atividade agrícola e coibir a exploração de trabalho escravo no campo. O Art. 7º da Constituição de 1988 estabelece os direitos sociais comuns para trabalhadores urbanos e rurais, e, recentemente, a Lei nº 11.718, de 2008, modificando a Lei nº 5.889, de 1973, que disciplinava as relações trabalhistas no meio rural, tornou obrigatória a formalização do trabalhador rural temporário, garantindo-lhe remuneração equivalente à do permanente. A nova lei revogou adições feitas ao dispositivo original pela medida provisória (MP) nº 410/2007, que dispensava a assinatura da carteira de trabalho para contratos de até dois meses de trabalhadores rurais. Tal medida, ao conferir legalidade a uma relação de trabalho precária, permitia dissimular, na forma de contrato por prazo, uma situação de semiescravidão. Além de determinar que os locais de prestação de serviço devem atender às normas de segurança e higiene, a lei prevê que os descontos sobre o salário do empregado rural a título de moradia e alimentação fornecidos pelo empregador não podem ultrapassar 20% e 25%. Em tramitação no Congresso desde 2001, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438 poderá, se convertida em lei, significar um grande passo na luta contra o trabalho escravo: ela tornará passível de expropriação o imóvel em que fosse constatada a existência de pessoas submetidas a condições semiescravistas de trabalho.

No que diz respeito ao campo institucional, pode-se afirmar no início dos anos 1990 a capacidade de ação pública sobre a realidade rural brasileira havia sido drasticamente reduzida com a desarticulação administrativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e com a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). Tais mudanças tiveram por efeito a imobilização do processo de reforma agrária no país. Então, começou-se a ensaiar uma recomposição da política para o campo: naquele ano, teve início a reorganização do referido instituto e ocorreu a promulgação da Lei nº 8.629/1993, chamada Lei da Terra, que regulamentava os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelecendo parâmetros para as ações de

desapropriação e fixando importantes conceitos – como o de pequena, média e grande propriedade – que viriam a balizar a concepção de políticas públicas destinadas à população rural.

Em meados dos anos 1990, porém, dois acontecimentos trágicos (os massacres de trabalhadores sem-terra em Corumbiara e em Eldorados dos Carajás) expuseram a dicotomia existente entre, de um lado, as iniciativas políticas e o discurso público de reconhecimento da importância da questão agrária e, de outro, a debilidade dos meios por meio dos quais o Estado busca oferecer resposta a ela. A redução da política de reforma agrária a um modelo de ação compensatória e assistencial se fez acompanhar de um processo de criminalização de movimentos sociais rurais, não apenas retórico, mas também efetivamente judicial; a despeito disso, foi em grande parte por pressão das ações desencadeadas por esses movimentos – de que é exemplo a marcha dos sem-terra, que reuniu cerca de 100 mil manifestantes em Brasília, em 1997 –, e sob o impacto dos efeitos da repressão excessiva que lhes foi infligida, que a política de desenvolvimento agrário ganhou institucionalidade. A criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, ocorrida no contexto do acirramento dos embates no campo, ilustra essa relação.

Em 2000, respondendo ao objetivo de criar oportunidades que pudessem garantir à população rural acesso a direitos e à cidadania plena, foi instituído o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Seu advento marcava, em certa medida, a reassunção, por parte do Estado, do compromisso pela melhoria das condições de vida dos agricultores familiares, mas exprimia também o próprio reconhecimento da agricultura familiar como a categoria socioeconômica predominante no meio rural brasileiro: uma imensa população de trabalhadores e pequenos produtores rurais, cujas demandas – sobretudo por terra, mas também por políticas de estímulo à produção – tinham pouca ou nenhuma repercussão sobre uma concepção de política agrícola historicamente atrelada à grande propriedade e à monocultura, passara, então, a ser representada na institucionalidade do Estado. O marco legal do reconhecimento da agricultura familiar foi a Lei nº 11.326, de 2006, que conferiu conceituação jurídica à categoria dos agricultores familiares, tendo por critérios a dimensão e a unidade da propriedade – até quatro módulos fiscais –, a residência da família nela e o emprego de mão de obra predominantemente familiar na produção.

Ao mesmo tempo, porém, o governo empenhava-se em neutralizar e reprimir o movimento social rural, cujas lutas e capacidade de organização haviam chamado atenção para a situação da população pobre do campo, para aspirações e necessidades desse grupo social que, encontrando lugar no ministério recém-criado, eram admitidas como legítimas. A MP nº 2.138-56/2001 alterava a Lei de Terras de 1993, a fim de tornar insuscetíveis à vistoria e à ação de desapropriação,

por certo prazo, os imóveis rurais que houvessem sido ocupados e de excluir do programa de reforma agrária pessoas que tivessem tomado parte em ocupações de terra. De resto, a coexistência do MDA e do Ministério da Agricultura na mesma estrutura de governo significava, por assim dizer, a assimilação, pelo Estado, dos conflitos e das tensões no campo.

Os avanços das políticas públicas de desenvolvimento rural sofreram a influência de tais conflitos e, em grande parte das vezes, tenderam a não ultrapassar os limites para além dos quais poderiam exacerbá-los. De 1995 a 2008, foram criados 7.354 projetos de assentamento, abrangendo uma área total de 6,4 milhões de hectares e totalizando 712.550 famílias assentadas (BRASIL, 2009a). Cerca de três quartos das famílias foram assentadas em projetos situados no Nordeste e no Norte; esta região, em processo de consolidação da fronteira agrícola e cujas terras têm situação mal definida de domínio, concentra 75% das áreas destinadas a assentamentos. O predomínio de assentamentos na região Norte se justifica, segundo o governo, em virtude da instauração de projetos com base em sistemas agroflorestais e métodos de produção que incorporam a preocupação com o meio ambiente, mas, ao mesmo tempo, sinaliza que a política tem priorizado áreas públicas.

A política de reforma agrária caminhou sempre aquém das metas estabelecidas pelos sucessivos governos, e os problemas envolvidos nas ações de desapropriação (o conflito político com grandes proprietários de terra, suas entidades e seus representantes, o caráter contencioso da maior parte das ações, os vultosos custos envolvidos em razão do pagamento de juros e das superindenizações arbitradas pelo Judiciário) determinaram, como nos anos 1990, o recurso a outras formas de obtenção de terras. Entre 1995 e 1998, a desapropriação responde por 75% dos projetos e 64% da área. As terras arrecadadas e obtidas por reconhecimento compunham 16% dos projetos e 29% da área, e a compra de terras constituía 6% do número de projetos e 5% da área com novos projetos. De 1999 a 2002, as desapropriações diminuíram quanto à área total, e a maior parte das terras foi obtida via reconhecimento, discriminação e arrecadação: 58% do total. Entre 2003 e 2008 as desapropriações, significativas numericamente, liberaram porém uma pequena parcela de terras para a constituição dos projetos de assentamento (46,3% do número e apenas 8,4% da área). A maior parte da área veio dos procedimentos de reconhecimento arrecadação, obtenção e discriminação: 40% das unidades com 89% da área.

Outras formas de obtenção de terras, como leilões e compras a partir do Banco da Terra – ou Fundo de Terras e Reforma Agrária, que começou a operar em 1998 –, que não fazem valer diretamente os princípios da função social da propriedade, têm sido empregadas. Este banco financiava a aquisição de terras por trabalhadores rurais não proprietários e minifundistas; em seus quatro anos

de funcionamento, distribuiu cerca de R$ 995 milhões em crédito a quase 55 mil famílias. Em 2003, o Programa de Crédito Fundiário, de concepção e desenho semelhantes, substituiu-o em suas finalidades, ampliando as linhas de crédito e reduzindo as alíquotas de juros. A diferença mais importante entre ambos diz respeito às condições do empréstimo: no Banco da Terra, o agricultor arcava com todas as despesas, ao passo que neste programa os recursos destinados à implantação de infraestrutura e instalação de projetos produtivos não são reembolsáveis. No entanto, ainda que se possa considerá-lo como instrumento de política fundiária, um programa de crédito para aquisição de terras não se confunde, a rigor, com reforma agrária: ele não interfere na estrutura fundiária do país.

A despeito dos progressos verificados mais recentemente, a concentração de terras reflete-se também na concentração da oferta de recursos públicos para a produção: considerando, por exemplo, o período compreendido entre o plano safra 2002-2003 e o 2009-2010, verifica-se que o volume de créditos programado para a agricultura empresarial, que engloba 15% do total de produtores rurais, foi quase sempre cinco vezes superior ao que tem sido oferecido aos agricultores familiares, cujo universo representa 85% do total de produtores rurais.

Os créditos dirigidos à agricultura familiar são administrados no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Criado em 1995-1996, este atendia à reivindicação de organizações como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que, com base no Art. 187 da Constituição, propugnavam a formulação de uma política estatal de crédito agrícola para os trabalhadores e produtores rurais. Originariamente, o PRONAF constituiu-se como um programa de financiamento de produção e infraestrutura e de capacitação e profissionalização. Suas sucessivas modificações resultaram em uma segmentação do público destinatário da política segundo a renda anual auferida e, recentemente, na abertura de linhas de crédito especiais, como o PRONAF Mulher e o PRONAF Jovem.

Com esse programa, a política de estímulo à produção seguiu sendo, fundamentalmente, uma política de crédito, e, em vista de sua subordinação à lógica bancária das operações de concessão, tendeu com o tempo a privilegiar uma clientela de menor risco, isto é, os agricultores mais capitalizados, e a ter menor penetração entre agricultores mais pobres, público cujas demandas reclamam intervenções de caráter mais estruturante por parte do Estado, como políticas de acesso à terra, à educação e à assistência técnica e extensão rural de qualidade. Essa diferença tornou-se visível nas três últimas safras, quando se registrou um aumento do montante de recursos disponibilizado e uma redução do número de contratos negociados. As disparidades regionais também ilustram essa tendên-

cia: em 2008-2009, a região Sul, onde as bases da agricultura familiar são mais consolidadas, respondeu por 43% dos contratos e por mais da metade do valor negociado, ao passo que a região Nordeste, a segunda em número de contratos, coube apenas 15% dos recursos.[39] Outra razão envolvida na redução do número de contratos é o endividamento dos produtores.

Mesmo propondo uma integração via mercado e tornando sua cobertura cada vez mais segmentada, o desempenho do PRONAF tem sido avaliado positivamente. Entre 1998-1999 e 2008-2009, foram realizados, no total, 13,5 milhões de contratos de crédito, que movimentaram, em toda a década, um volume de recursos de ordem de R$ 70 bilhões.

A partir de 2003, com a instauração do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o conjunto das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural começou a avançar em um dos aspectos mais críticos da agricultura familiar: a comercialização da produção. Este programa abrange dois momentos interligados: o da produção, em que funciona como uma política agrícola de estímulo à estruturação produtiva da agricultura familiar, e o da distribuição da produção, em que opera como uma política social destinada a garantir que a população sob risco alimentar tenha acesso a alimentos de melhor qualidade, na quantidade e com a regularidade necessárias. Ação estratégica do Programa Fome Zero, o PAA é atualmente operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com recursos provenientes do MDS e, a partir de 2006, do MDA, ou por meio de convênios celebrados entre o MDS e governos municipais e estaduais.

Adquiridos junto aos agricultores familiares ou às suas associações e cooperativas, por meio de mecanismos de compra direta ou antecipada, os alimentos são destinados à formação de estoques públicos estratégicos ou à doação para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, em geral residentes na própria região onde os alimentos foram produzidos – é o caso dos acampados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e atingidos por barragens –, ou atendidas por programas sociais locais, ligados a instituições como creches, escolas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e entidades assistenciais e/ou beneficentes.

A conexão entre o abastecimento e a produção de alimentos permite integrar a política agrícola à de segurança alimentar. Ao garantir aos pequenos agricultores a aquisição futura de seus produtos a preços remuneradores, o PAA incentiva-os a planejar e aprimorar sua produção, ampliando-a, além de oferecer perspectivas de estabilidade à atividade agrícola, normalmente sujeita a riscos. A garantia de pagamento justo pela produção agrícola familiar promove maior geração de renda para

39. Especificamente para os agricultores mais pauperizados do Semiárido nordestino, o programa Garantia-Safra tem-se mostrado como instrumento importante de proteção da produção contra os efeitos das estiagens ou das chuvas: o número de agricultores atendidos evoluiu de 200 mil, na safra 2002-2003, para mais de 660 mil, na safra 2009-2010.

os trabalhadores rurais. Ao colocar uma demanda pública por alimentos e estimular a capacidade de oferta, o programa tem-se ainda mostrado eficaz como forte indutor da estruturação produtiva das propriedades da agricultura familiar como um todo, e dos assentamentos em particular. Além disso, ao propor, como critério de adesão à sua principal modalidade (a doação simultânea), a filiação dos agricultores a cooperativas e associações, estabelecendo cotas de pagamento iguais por família, o PPA vem incentivando práticas de organização e gestão coletiva da produção.

No período 2005-2009, o número de agricultores familiares atendidos pelo programa – considerando-se apenas o executado pela CONAB – quase duplicou, passando de 51,9 mil para 98,3 mil. Esse avanço em um curto espaço de tempo chama a atenção para a necessidade de fortalecer alternativas às tradicionais políticas de crédito como forma de estimular a produção de agricultores familiares e assentados de reforma agrária. A demanda crescente pelo programa demonstra que a garantia de renda sem o risco de endividamento contribui tanto para a elevação da capacidade produtiva quanto para a elevação do padrão de vida dos seus beneficiários.

Mesmo sem ter expressiva participação orçamentária – em 2009, por exemplo, o PAA mobilizou recursos da ordem de R$ 537 milhões, enquanto o gasto programado para o PRONAF foi de R$ 13 bilhões –, o programa conseguiu beneficiar aproximadamente 5% da população brasileira em situação de insegurança alimentar nos últimos dois anos. De acordo com dados da CONAB, no período 2005-2009, o número de pessoas beneficiadas quadruplicou, passando de 2,07 milhões para 8,12 milhões; em 2008, ultrapassou-se a marca de 10 milhões de pessoas beneficiadas.

Uma vez que as relações de trabalho no meio rural são marcadas pela informalidade, pela sazonalidade e por baixos salários, a primeira etapa, para dar aos trabalhadores rurais condições de elevar sua renda, é garantir seu acesso à terra. Esse ponto ressalta a importância da política de reforma agrária, mas a posse da terra não assegura por si só o aumento da renda. A maior parte dos agricultores familiares tem dificuldade de expandir seus ganhos e garantir o sustento de sua família com base apenas na exploração de seus lotes, seja porque estes são de tamanho reduzido – em decorrência do processo histórico de concentração fundiária que marca a realidade do campo no Brasil –, seja, ainda, porque lhes faltam programas de crédito compatíveis com sua condição econômica, orientação técnica e canais de comercialização adequados. A continuidade do processo de desenvolvimento rural será efetivada pela ampliação dos programas que visem ao aumento da produção de alimentos, à geração de renda e a garantias de comercialização capazes de promover uma estruturação produtiva sustentável das unidades rurais familiares e dos assentamentos de reforma agrária.

O que os dados apresentados nesta seção mostram é que se, por um lado, houve um crescimento do gasto social no período posterior à Constituição, por outro, também ocorreu uma ampliação dos benefícios (bens e serviços) sociais oferecidos

pelo governo federal. Ou seja, a majoração dos gastos permitiu uma maior oferta de programas e ações sociais, proporcionando um leque mais diversificado de proteção social/geração de oportunidades para uma extensa parcela da população. Entretanto, permanecem como desafios a questão do pacto federativo, que precisa se tornar mais cooperativo e promotor de equidade, em termos gerais, para permitir arranjos institucionais melhores, em cada política setorial; e a questão da oferta privada de serviços sociais, que em cada área apresenta peculiaridades em seu relacionamento com o Estado – ora lucrativa ora filantrópica, ora concorrente, ora dependente da oferta pública –, estando sujeita a distintos graus de regulação, mas sempre contando com um nível significativo de financiamento público, seja por meio de repasse direto de recursos orçamentários, seja por meio de incentivos e renúncias fiscais.

5 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: FINANCIAMENTO E GASTO

5.1. Financiamento

A partir da Constituição de 1988, a responsabilidade pública na proteção social seria significativamente expandida, o que traria como consequência o aumento dos gastos sociais. Para fazer frente às despesas geradas pelos serviços e benefícios ofertados pela seguridade social, era preciso proceder à alteração dos sistemas de financiamento e gestão das políticas sociais. Para tanto, a CF/88 previu a criação do Orçamento da Seguridade Social e do Ministério da Seguridade Social, destinados a promover a integração dos recursos e das ações das antigas pastas da Saúde, da Previdência e da Assistência Social. O Orçamento da Seguridade, em particular, expressava a vontade constituinte de ampliar o comprometimento de recursos da União com a área social e "blindá-la" da concorrência fiscal com outras políticas públicas. Ele deveria dispor não só das contribuições previdenciárias sobre salários e folhas de pagamentos, mas de outras fontes de financiamento, oriundas de tributos e contribuições[40] de toda a sociedade, que, em conjunto, poderiam conferir estabilidade às receitas e promover a solidariedade social no financiamento do bem público representado pela proteção social. Esta solução atendia ainda à antiga demanda por maior diversidade na composição do financiamento da política social (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p. 52) que a tornasse mais resistente a conjunturas econômicas desfavoráveis. Contudo, o processo de regulamentação da seguridade social seguiu caminho distinto do previsto: os três ministérios não foram unificados, e o desempenho pujante do Orçamento da Seguridade, em termos da arrecadação gerada pelas contribuições sociais, não se refletiu em um crescimento de mesmo ritmo na destinação de recursos às áreas sociais.

40. Estas se diferem dos impostos tradicionais por algumas características: podem ser cumulativas, não têm de ser repartidas entre os entes federados, não são regidas pelo princípio da anualidade e se vinculam a despesas específicas.

O novo arranjo das relações federativas promovido pela Carta de 1988, que redistribuiu entre os entes federados a oferta e a gestão de importantes serviços sociais públicos, se faria acompanhar do aumento de receitas vinculadas, assim como de transferências de recursos da União, para estados e municípios, aumentando a capacidade destes para financiar o gasto social, e reduzindo sua dependência em relação à União.

Contudo, em 1994, no âmbito dos renovados esforços de combate à inflação por meio do Plano Real, esse arranjo acabou por ser considerado fator determinante de uma indesejável *rigidez orçamentária*, que comprometeria a receita do governo federal, impedindo-o de atender a outras demandas ou prioridades, como o equilíbrio orçamentário e o "ajuste fiscal" – objetivos que ganharam especial relevância na estratégia de estabilização da economia. Para dotar de maior flexibilidade o processo de alocação de receitas públicas, foi criado, então, o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente denominado DRU, que passou a destinar 20% das receitas arrecadadas em nome das políticas sociais para o atendimento de outras prioridades fiscais, como a geração de superávits primários.

Isso acabou por desorganizar a estrutura de financiamento da seguridade social, uma vez que subtraiu recursos do seu orçamento. E fortaleceu ainda mais os incentivos para que os esforços de aumento da arrecadação por parte do governo federal se concentrassem nas contribuições sociais – que, frente aos impostos gerais, têm a "vantagem" de não serem repartidas com estados e municípios. Em prejuízo, principalmente dos estados (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007; SANTOS; GENTIL, 2009), este movimento permitiu uma reconcentração na distribuição da receita tributária disponível a cada nível de governo – sem, no entanto, se aproximar dos níveis de concentração vigentes antes da Constituição.

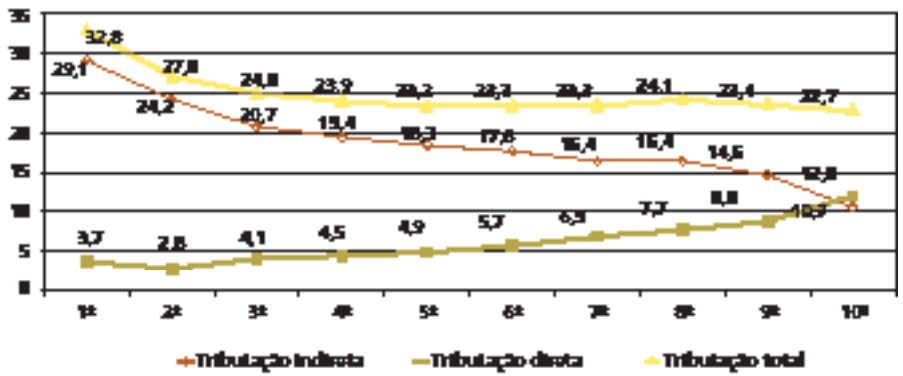
Paralelamente, também como parte integrante das políticas de estabilização econômica, realizou-se um intenso processo de reconfiguração da autonomia dos governos subnacionais, em que a assunção pela União das dívidas estaduais e de alguns grandes municípios teve como contrapartida a privatização de bancos públicos estaduais e a promulgação de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com o objetivo de coordenar o comportamento fiscal dos entes federativos e garantir uma maior disciplina fiscal, esta lei impôs consideráveis restrições aos governos subnacionais (LOPREATO, 2004, 2008; PIANCASTELLI, 2008; ALMEIDA, 2005).

Essa tensão entre descentralização e centralização na Federação brasileira dos anos 1990 tornou ainda mais complexo o funcionamento do "federalismo cooperativo", tal como imaginado na Constituição de 1988, particularmente em relação às políticas sociais universais. Práticas nem um pouco cooperativas, como a "guerra fiscal", foram utilizadas largamente pelos governos subnacionais.

De todo modo, ainda é considerável a dependência político-financeira de estados e municípios junto ao governo federal. Essa subordinação fica patente, por exemplo, na frequência com que os governos locais precisam recorrer a transferências negociadas. De fato, os instrumentos por meio dos quais as esferas de governo compartilham a arrecadação gerada – com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) – não só têm se mostrado incapazes de reduzir a desigualdade entre elas no acesso aos recursos, como ademais a agravam (BRASIL, 2009b). Por outro lado, esta configuração mantém em mãos do governo central um forte instrumental para influenciar a montagem dos serviços locais, tanto pela regulação quanto por meio de incentivos e contrapartidas financeiras – como vem sendo observado, por exemplo, a cada nova etapa de implantação do SUS. Dessa forma, o avanço da descentralização das políticas sociais, assim como a redução das desigualdades entre municípios, estados e regiões brasileiras, está ainda a depender de um novo arranjo fiscal, que avance na direção de um federalismo mais cooperativo.

Além da perda de recursos causada pela DRU e das dificuldades impostas pelo anacronismo do atual pacto federativo, outra questão que constitui grave desafio à melhoria da situação social brasileira diz respeito à regressividade da carga tributária. Apesar de ser uma marca antiga (ERIS; ERIS; KADOTA, 1983; VIANNA *et al.*, 2000 ; ZOCKUN *et al.*, 2007; SILVEIRA, 2008) e ainda indelével do sistema tributário brasileiro, o fato de que justamente as famílias mais pobres sofram mais com o ônus tributário ainda é pouco reconhecido e discutido – e ainda soa surpreendente para muitas pessoas.

GRÁFICO 1
Carga tributária por décimos de renda, a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) – Brasil, 2002-2003
(Em %)



Fonte: Silveira (2008).
Elaboração própria.

Em teoria, normalmente se esperaria que o sistema tributário fosse neutro, cabendo às políticas sociais o papel redistributivo. Em um país com distribuição de renda tão concentrada quanto o Brasil, poder-se-ia até discutir a necessidade de ir além – e implementar um arcabouço tributário que também auxiliasse no combate às desigualdades de renda. Mas o fato é que, no caso brasileiro, longe de ser neutro, o sistema tributário se mostra regressivo, tendo efeitos prejudiciais sobre a distribuição de renda. Silveira (2008) constatou que a carga tributária é mais pesada para os décimos de menor renda e mais leve para os de maior renda, o que é explicado pelo enorme desequilíbrio entre o volume arrecadado por meio de tributos diretos (renda e patrimônio) – que tendem a ser progressivos –, em comparação com o que se arrecada por meio de tributos indiretos (consumo e circulação de mercadorias) – que tendem a ser regressivos. Mesmo com o ônus dos tributos diretos crescendo à medida que a renda se eleva seu efeito final, não é suficiente para contrabalançar o forte impacto dos tributos indiretos sobre a renda das famílias mais pobres.

A tributação no Brasil utiliza de maneira demasiado intensa os tributos regressivos, enquanto subutiliza os progressivos – caminho inverso do adotado nas nações desenvolvidas. Comparando o Brasil com países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), vemos que em 2005 os tributos incidentes sobre bens e serviços representaram 46,1% da carga tributária brasileira, muito mais do que os 31,6% da carga tributária encontrados, em média, nos países desta organização. Inversamente, enquanto os tributos sobre a renda no Brasil significaram 20,6% da carga, entre os países da OCDE, sua importância é muito maior, cerca de 35,8% da carga. Por fim, também a tributação sobre a propriedade é subaproveitada: enquanto nos países da organização cerca de 5,3% da carga é originada por impostos sobre a propriedade, no Brasil esta base de incidência responde apenas por 3,8% do total arrecadado (BRASIL, 2009b). A excessiva carga sobre o consumo e a carga proporcionalmente menor sobre renda e patrimônio certamente revelam o baixo nível de solidariedade fiscal vigente na sociedade brasileira, além da dificuldade de o Estado enfrentar o desafio de tributar de modo mais substantivo o patrimônio e as rendas oriundas de outras fontes que não o trabalho.

O sistema tributário, tal como configurado no Brasil, constitui um sério limitador à capacidade das políticas sociais em alterar a realidade social brasileira. Afinal, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são, em certa medida, também seus principais financiadores.

Visto sob esse prisma, a dicotomia entre "contribuintes e não contribuintes" perde muito do seu significado. Pois se, por um lado, tem-se o BPC/Loas, o Bolsa Família e os subsídios cruzados do RGPS, como exemplos de uma proteção social que se estende a famílias que pouco ou nada contribuem para a sustentação da Previdência Social; por outro , todos são contribuintes, mesmo quando não filiados a um regime de previdência social, com a diferença de que, em vez de arcar com a contribuição sobre seus salários, estes cidadãos têm sua baixa renda fortemente captada pela tributação indireta.

A tão propalada "generosidade" da política social brasileira também deveria ser repensada sob estes termos. Afinal, qual o significado concreto de R$ 85,00 – valor médio do benefício do Bolsa Família, segundo o MDS –, quando produtos de primeira necessidade são fortemente tributados? Ao comprar itens como gás de cozinha (34%), açúcar (32,3%), ovos (20,6%), pão (16,8%), frango (16,8%), arroz (15,3%) e feijão (15,3%), estas famílias já devolvem aos cofres públicos algo entre 12% e 35% do valor da compra.[41]

Infelizmente, a excessiva carga de tributos indiretos no país, além de regressiva e prejudicial à distribuição de renda, traz ainda outra ordem de problemas para as políticas sociais, no campo do controle social e da legitimidade. A falta de transparência na cobrança dos tributos indiretos, embutidos e disfarçados no preço final dos bens e serviços, faz que os cidadãos de renda mais baixa não tenham plena consciência do seu papel enquanto contribuintes e financiadores das políticas públicas em geral – o que muitas vezes os impede de exercer de modo mais ativo sua cidadania, no sentido de defender seus direitos, de se fazerem representar nos conselhos e nas conferências públicas e de acompanhar junto ao poder público a formulação e a execução das políticas e dos programas realizados em nome dos cidadãos mais pobres.

Adicionalmente, a falta de visibilidade dos impostos indiretos, que são pagos por todos, permite que apenas os que são onerados pelo IR, nos estratos superiores da distribuição de renda, se julguem contribuintes de fato e sejam respeitados como tal. Estabelece-se uma dicotomia entre "contribuintes" e "eleitores", conforme lembra Reis (2009, p. 69): "Os eleitores brasileiros estão atualmente na faixa de 130 milhões, enquanto os contribuintes (do Imposto de Renda) não vão além de uns 20 milhões; ou seja, os contribuintes são aproximadamente 15% dos eleitores."

Tal dicotomia, ainda que baseada em uma premissa equivocada – a de que apenas aqueles que pagam impostos diretos são de fato os contribuintes que arcam com o sustento do Estado e suas políticas públicas –, está profundamente

41. Percentuais de impostos incidentes sobre os itens estimados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) e da Federação do Comércio de Bens, de Serviços e de Turismo (Fecomércio), divulgados em reportagem da revista *Época* (FUCS; CID, 2010).

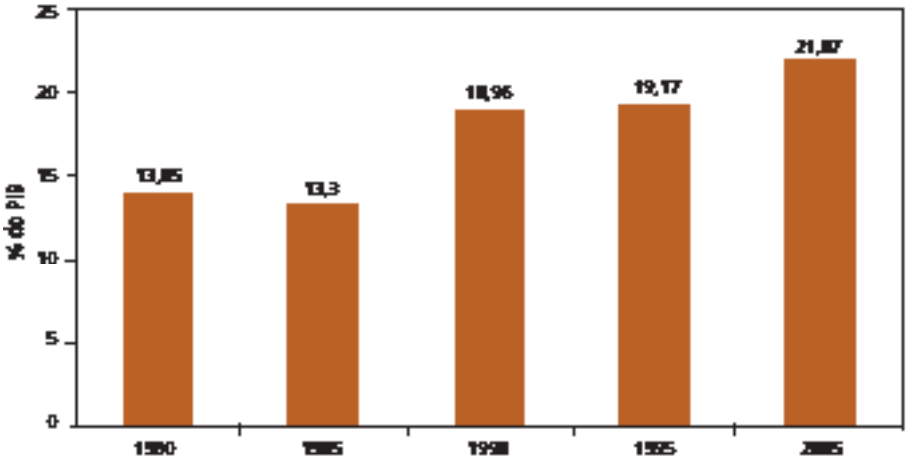
marcada no comportamento político do cidadão brasileiro e constitui um desafio para a sustentabilidade e a legitimidade das políticas sociais no Brasil: quando aqueles que se entendem como "contribuintes" do sistema não se identificam com os integrantes do público-alvo de uma determinada política pública, instantaneamente esta política passa a ser taxada de "assistencialista" ou "eleitoreira".[42]

5. 2 Gasto

Como é amplamente reconhecido, o patamar dos gastos sociais no Brasil foi significativamente alterado a partir da Constituição de 1988. Já em 1990, eles chegavam a 19% do PIB, atingindo quase 22% em 2005. Esta trajetória, contudo, não foi contínua, graças à implantação de severos regimes fiscais e à desaceleração econômica, ocorridas em diferentes momentos deste intervalo. É a partir de 1993, com a efetiva implementação das políticas previstas pela Constituição – SUS, Loas, Previdência Rural, entre outras – que os gastos sociais passam a aumentar de maneira sustentada, chegando a 1995 com cifras percentuais superiores às verificadas ao fim dos anos 1980. Desde então, o movimento desses gastos também sofreu avanços e retrocessos, sempre atrelado ao ciclo econômico, embora menos dependente dele que na década de 1980. Afinal, uma das principais demandas da crítica ao modelo da política social do regime militar foi atendida pela Constituição de 1988: a diversificação das bases de financiamento das políticas sociais, que passaram a contar também com faturamento e lucro líquido, em adição à folha salarial.

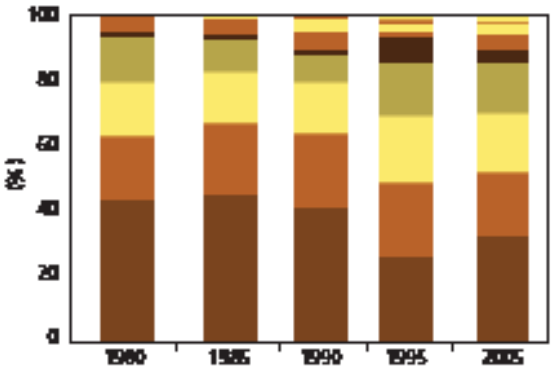
42. Kerstenetzky (2009b, p. 17) discute de modo bastante instigante a questão da legitimidade das políticas sociais: "Políticas sociais focalizadas podem enfraquecer a disposição para pagar impostos que as financiem por meio do princípio de segregação que está inscrito nelas, segundo o qual 'alguns pagam enquanto outros se beneficiam'. Se a política é percebida desse modo, tem de contar com um sentido de solidariedade muito forte (quase irracional), que ela mesma inviabiliza na medida em que reforça a segregação. Essa idéia não pressupõe que as pessoas sejam por natureza autointeressadas, mas que a solidariedade requer pelo menos um sentido de identificação ou simpatia com os beneficiários, que é, no entanto, solapada pela segregação. Se assim é, o resultado pode ser o conhecido paradoxo da redistribuição (...): políticas redistributivas de renda tendem a redistribuir menos do que políticas de renda universais porque há uma tendência de haver menos a ser redistribuído."

GRÁFICO 2
Gasto público social das três esferas de governo



Fontes: Médici e Maciel (1995), Fernandes *et al.* (1998b) e Castro *et al.* (2009).
Elaboração própria.

GRÁFICO 3
Gasto público social das três esferas de governo – participação percentual das áreas de atuação social



Outros	0,4	1,2	1,4	1,9	1,9
Saneamento	5	5	4,2	1,3	1,2
Emprego e def. trabalhador	0,3	0,3	5,1	2,2	2,9
Assistência social	1,6	1,7	2,3	2,1	4,8
Habitação e urbanismo	13,4	8,8	7,2	7,3	3,8
Saúde	16,9	16,4	16,5	16,1	15,2
Educação e cultura	19,6	22	22,2	20,7	18,5
Benefícios e servidores	-	-	-	22,5	19,7
Previdência Social	42,9	44,5	41,1	25	32

Fontes: Médici e Maciel (1995), Fernandes *et al.* (1998b) e Castro *et al.* (2009).

O crescimento agregado da despesa social não traduz, contudo, a grande disparidade entre os gastos das diferentes áreas. O gasto previdenciário, por exemplo, supera, em grande magnitude, o referente às demais áreas, a ponto de responder por quase a metade do total (gráfico 2). Neste grupo, estão computadas, em conjunto, as despesas dos diferentes regimes previdenciários (RGPS e RPPS). Desagregando seu valor segundo cada regime,[43] observa-se importante elevação, entre 1995 e 2005, da parcela referente aos benefícios do RGPS e redução simultânea daquela destinada aos gastos com benefícios a servidores públicos.[44] O aumento da despesa do RGPS deve-se, em grande medida, à incorporação do trabalhador rural à Previdência Social, assim como à garantia constitucional de que o valor do piso previdenciário acompanharia o valor do salário mínimo.

A trajetória dos gastos nas políticas públicas de educação e saúde foi outra. Essas áreas sofreram reduções relativas na sua participação, embora, em termos absolutos, recebam hoje mais recursos que antes. Isto porque o conjunto dos gastos sociais – principalmente os previdenciários – cresceu mais rápido, de sorte que as parcelas destinadas a estas áreas foram proporcionalmente menores em 2005 que no início dos anos 1980.

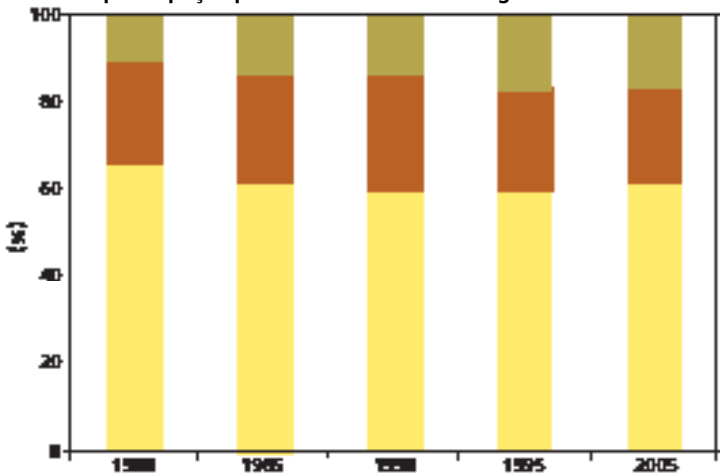
As mudanças na distribuição federativa das competências tributárias e fiscais, bem como nos encargos e nas responsabilidades relativos à política social, alteraram bastante a distribuição dos gastos entre as esferas de governo. Observando esta distribuição a partir da origem de recursos,[45] alguns movimentos são perceptíveis.

43. Como propõem Fernandes *et al.* (1998a,1998b).

44. Cabe ainda lembrar que o RGPS tem efeitos fortemente redistributivos sobre a renda, enquanto o RPPS, ao contrário, promove a concentração desta. A redução proporcional dos gastos com este último, portanto, melhora a resultante de efeito distributivo dos gastos previdenciários.

45. Quando se utiliza o enfoque de origem de recursos, os valores são computados na esfera que os financia. Quando se enfoca a responsabilidade do gasto, os recursos transferidos são computados como da esfera receptora da transferência e responsável pela efetiva gestão. Ver a respeito, Médici e Maciel (1995) e Fernandes *et al.* (1998b).

GRÁFICO 4
Gasto público social – participação percentual das esferas de governo



Municipal	18,6	13,4	12,8	16,7	16,3
Estadual	23,6	24,6	26,9	23,7	21,8
Federal	65,8	62	60,4	59,6	61,9

Fontes: Médici e Maciel (1995), Fernandes *et al.* (1998b) e Castro *et al.* (2009).

Em primeiro lugar, constata-se a significativa ampliação dos recursos municipais no financiamento das políticas públicas sociais, já nos primeiros anos da década de 1980. Este movimento foi fruto de uma repartição mais ampla de receitas de impostos entre os entes federativos antes mesmo da CF/88 e, depois dela, da vinculação de receitas para despesas específicas da área social – como as de saúde e educação. A trajetória dos estados foi diversa: se, nos primeiros movimentos de descentralização, conferiu-se certo protagonismo aos governos estaduais, a reconcentração tributária promovida pela União, durante os anos 1990, aliada ao viés municipalizante da descentralização no período, reverteu a tendência inicial (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007). Nesse sentido, a participação dos estados nas políticas sociais descentralizadas segue sendo objeto de pactos e negociações, tendo em vista os problemas fiscais apresentados por estas esferas de governo.

É importante também reconhecer a expressiva mudança operada no padrão dos processos decisórios relativos ao gasto social, a partir dos anos 1990, em relação ao que predominava anteriormente. Até então, a concentração de recursos nas mãos da União, a par da inexistência de critérios institucionais para a distribuição destes entre áreas e regiões, permitia que as decisões de

gasto fossem frequentemente orientadas por motivações clientelistas e patrimonialistas. Além de promover uma distribuição arbitrária do gasto, estas práticas impunham trâmites bastante difíceis e demorados às transferências negociadas. Hoje, diversamente, é possível observar, na grande maioria das áreas, a introdução de critérios pactuados para a repartição de recursos, com a crescente importância das transferências fundo a fundo em várias áreas sociais.

Ainda que não estejam disponíveis dados mais recentes sobre o gasto social das três esferas de governo, estudos em curso têm apontado para a continuidade de seu crescimento. As primeiras estimativas relativas ao gasto social federal para 2009 apontam para o patamar de 16% do PIB (CHAVES; RIBEIRO, 2010) – um crescimento considerável em relação aos 13,5% apresentados em 2005. Nesse sentido, é bastante provável que o gasto social das três esferas de governo hoje supere os percentuais deste indicador alcançados em 2005.

Ao se considerar que esses recursos mobilizam o consumo das famílias, geram milhões de postos de trabalho na prestação de serviços, demandam diversos setores da economia por meio da compra de insumos e equipamentos e da agricultura familiar à indústria de equipamentos, percebe-se que sua importância para a economia e a sociedade é ainda maior do que os 22% do PIB. O complexo e abrangente sistema de proteção social em vigor no país gera inegáveis encadeamentos de consumo, emprego e investimento – inclusive importações de insumos, máquinas e equipamentos – que têm enorme importância para a dinâmica econômica e guardam diversas oportunidades de política industrial e tecnológica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alegada oposição entre econômico e social, apresenta-se, nos debates acerca da política social, frequentemente sob a forma de uma contradição entre "eficiência", entendida como administração da escassez, e "equidade", princípio que designaria a distribuição mais justa possível dos recursos. Tal separação, contudo, suscita um paradoxo: a eficiência, na medida em que procede a uma determinada alocação de recursos, tendendo a concentrá-los em certos pontos de uma distribuição desigual, gera zonas de não satisfação de necessidades e recoloca a cada vez o problema da justiça social. Além disso, essa disjuntiva, a presumir que produção e distribuição são esferas independentes entre si – cabendo à primeira ser eficiente e à segunda, equitativa –, faz parecer improvável a composição prática desses conceitos, quando é precisamente a conciliação deles, formalizada em determinado princípio de justiça, a razão de ser da política social.

Em ensaio clássico, Santos (1979) alude a essa gênese conflituosa da política social para defini-la como escolha trágica: a expressão ilustra o caráter imprevisível dos efeitos dessa política e decorre da impossibilidade de garantir antecipadamente que o princípio de justiça no qual ela está baseada cobrirá de fato todo o espectro

das necessidades sociais, ou se aplicará positivamente a qualquer questão social concreta. A política social não cria uma configuração social nova; ela intervém sobre uma dada estrutura de produção e distribuição da riqueza. Se o problema social é historicamente o mesmo (a questão da distribuição), o contexto em que ele se propõe (as instituições, a "semântica política", a situação econômica e o substrato ideológico) é demasiado complexo para ser circunscrito a um modelo. Os efeitos da política social são imprevisíveis porque são mediados – e, portanto, determinados – por essa conjuntura instável.

Se, por um lado, no processo de construção do sistema brasileiro de política social, é possível apreender essa dinâmica marcada por antagonismos, por outro lado, parece reinar, entre os defensores e os detratores desse sistema, relativo consenso acerca da existência de um problema distributivo. À parte talvez a crítica mais conservadora, para a qual as desigualdades apenas traduzem o resultado legítimo da livre corrida das capacidades e não autorizam falar em algo como uma "questão social", o reconhecimento de que as assimetrias de acesso a bens e serviços são incompatíveis com a riqueza efetivamente gerada no país denota certa convergência em torno de um princípio de justiça social que, embora possa inspirar concepções distintas ou até mesmo divergentes quanto ao que é necessário fazer para concretizá-lo, se identifica em toda parte com a ideia de distribuição equitativa. Esta última corresponde à percepção mais ou menos compartilhada de que não se pode esperar que o simples funcionamento de um sistema econômico, cujo padrão de acumulação é concentrador, corrigirá as distorções distributivas; a mitigação delas ou sua estabilização em um patamar socialmente aceitável não podem se realizar sem o concurso da ação política. Os modelos dessa intervenção, variáveis de acordo com o grau de equidade que tomam por referência, correspondem a formas de política social.

Esses dois pontos – a ideia ou o princípio de justiça, de um lado, e sua realização por meio de uma política social, de outro – estão estreitamente relacionados: uma política social, na medida em que se realiza por meio de alocação de recursos e envolve um regime de distribuição de custos e benefícios, não pode prescindir da chancela de um princípio de justiça socialmente reconhecido, que assegure sua legitimação. Pode-se dizer que os laços de solidariedade intersubjetiva que dão coesão à vida social tiram sua consistência dessa noção comum de justiça; é ela que responde pela forma com que é feita a alocação dos recursos e pelas prioridades que a regem, segundo padrões de igualdade e desigualdade socialmente admissíveis. É certo que a distribuição de recursos operada pela política social atende a outros determinantes, como o volume disponível, a identificação adequada das necessidades, os custos de execução e a ação de grupos em conflito, empenhados em apropriar-se de uma parcela maior do produto social. Mas, de modo geral, o princípio de justiça socialmente predominante explica por que determinadas estratégias de política social são mais aceitas que outras, em dada sociedade.

Tomando-se como referência comparativa o cenário anterior à Constituição de 1988, pode-se considerar que a situação social do Brasil é, atualmente, melhor que 20 anos atrás. Um conjunto de evidências positivas – como o aumento no gasto social, a redução das desigualdades e a extensão da cobertura contra riscos sociais a uma parcela maior da população – confirma esse avanço relativo e permite afirmar que existe hoje no Brasil um sistema de proteção e promoção social de caráter universalizante. A rede de proteção social está presente em todo o território nacional, é formada por políticas de seguridade social, nas áreas de assistência, saúde e previdência, e pela política de seguro-desemprego. A promoção social abrange as áreas de educação e cultura, de trabalho e de desenvolvimento rural e se realiza por meio de um conjunto de políticas que encontra fundamento em direitos sociais consagrados constitucionalmente. Vai também ao encontro dos princípios fundamentais da Constituição a recente incorporação, pelo Estado, de políticas de igualdade de gênero e de raça, fruto da mobilização social por políticas distributivas, conjugada às lutas por equidade social e reconhecimento cultural (FRASER, 2001, p. 246).

Em meados dos anos 1990, mas sobretudo a partir do início da década de 2000, esse arcabouço de proteção social passou a dispor também de programas de transferência condicionada de renda, cujos efeitos, voltados à melhoria das condições de vida das famílias pobres, reforçaram a abrangência e a complexidade da política social como um todo. Sem embargo, nota-se que questões sociais de grande importância, como o direito à alimentação ou o direito à garantia de renda não contributiva universal, não são objeto de reconhecimento normativo específico. A ausência dessa condição permite por vezes que a legitimidade das políticas sociais voltadas a tais questões seja colocada em dúvida.

A configuração atual da política social brasileira é alvo de críticas diferenciadas, oriundas de diversas posições políticas e linhas teóricas; sem embargo, podem ser agrupadas em duas correntes diametralmente opostas. De uma parte, considera-se que o marco constitucional em que está fundada a política social é demasiado generoso e, por isso, capaz de acarretar consequências negativas às finanças públicas e à competitividade econômica do país, no mercado global. Tais críticas frequentemente assinalam que a expansão do sistema de proteção social – tanto no campo das políticas de transferência de renda como no das políticas de prestação pública de serviços – tende a gerar perda de qualidade e eficiência e a estimular comportamentos socialmente indesejáveis, como desestímulos ao empreendedorismo, à filiação contributiva e ao esforço educacional e de qualificação profissional etc.

De outra parte, contesta-se que a política social em curso é insuficiente, tanto do ponto de vista de sua segmentação quanto do dos recursos que mobiliza, e que seus efeitos, acentuadamente compensatórios, intervêm apenas *ex post* à entrada no estado de pobreza. Há riscos mal cobertos, com quase metade dos trabalhadores

na informalidade – o que não lhes permite acesso à Previdência Social e ao Seguro Desemprego –, e deficiências de execução que põem em evidência os problemas de integração entre as políticas setoriais e as dificuldades na cooperação federativa. Outros pontos de tensão do sistema, como o funcionamento pouco satisfatório dos mecanismos de participação e do controle social, e a persistência de desigualdades regionais no acesso ao sistema são também assinalados pela crítica.

Ademais, como se tentou demonstrar, a persistência da dicotomia entre contribuintes e não contribuintes, refletida na distinção entre política social contributiva e não contributiva, não permite ver que as políticas públicas são, em grande medida, financiadas pelos seus beneficiários, em virtude do peso e da regressividade da tributação indireta (sobre produção, circulação e consumo, repassada ao preço final de bens e serviços), em relação à tributação direta (sobre renda e propriedade). Sem contribuir para tornar mais equitativa a distribuição de renda, a carga tributária indireta, cuja incidência é mais forte e menos visível que a tributação direta, favorece o questionamento acerca da legitimidade das políticas sociais – seja entre os que pagam impostos diretos e não se reconhecem como destinatários preferenciais destas, seja entre seus beneficiários destas, aos quais passa despercebido o fato de contribuírem em proporção maior com a arrecadação fiscal, justamente porque tendem a converter uma parcela maior de sua renda em consumo.

Ao ter-se em conta que os recursos aplicados pela política social, por intermédio de transferências previdenciárias e assistenciais e da prestação públicas de serviços sociais, elevam o patamar de consumo das famílias, abrem novas oportunidades de trabalho e estimulam a atividade econômica – e ao considerar-se que grande parte dos recursos, arrecadados na forma de contribuições sociais e impostos, reverte em favor de políticas de financiamento e compras estatais que beneficiam diretamente o setor produtivo – é forçoso reconhecer que os efeitos da política social se fazem presentes em todo o conjunto da sociedade.

Como foi visto, o aumento do gasto social nas últimas duas décadas permitiu a ampliação do sistema brasileiro de política social. Tanto no campo da proteção quanto no da social, a oferta de programas e políticas sociais se ampliou e diversificou. Desafios ainda persistem (a relação entre a oferta pública de serviços sociais, que opera pela lógica da universalização, e a oferta privada destes, que opera pela lógica de mercado, ainda carece de maior regulação; a relação entre os níveis da Federação (União, estados e municípios) deve tornar-se mais cooperativa e menos conflitiva, em favor da superação das iniquidades regionais e da consolidação de arranjos institucionais mais virtuosos; e a qualidade dos serviços sociais públicos ainda não faz jus à ideia de cidadania que inspira o projeto constitucional), mas, a despeito disso, a história recente acumula grandes avanços sociais e recoloca a questão social brasileira diante de um mais largo e promissor horizonte de possibilidades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, UFPR, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

ALVES, J. E. D.; BRUNO, M. A. P. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? *In*: XV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2006, Caxambu. **Anais**. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006>. Acesso em: 29 maio 2008.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do *Welfare State* brasileiro. *In:* MPS/CEPAL. **A política social em tempo de crise**: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do Estado do bem-estar. Brasília: MPAS, Cepal, 1989. v. 1.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (ABRAPP). **Consolidado estatístico**, maio 2009.

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. Brasília, São Paulo: GDF/UNICAMP/ABET, 1998.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. B.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BEGHIN, N.; CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. C. Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da pesquisa do Ipea no biênio 2008-2009. Ipea: Brasília, 2010. No prelo.

BOSCHETTI, I. Seguridade social 20 anos depois: caminhos do desmonte. *In*: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Coord.). **20 Anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafio da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Saúde (MS). **Mais Saúde**: direito de todos 2008-2011. 2. ed. Brasília, 2008 (Série C. Projetos, Programas e Relatórios). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mais_saude_direitos_todos_2ed.pdf>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). **Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)**. Relatório nº 227, 4 mar. 2009a.

_____. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília: PR, CDES/Observatório da Equidade, 2009b (Relatório de Observação, n. 1).

_____. Ministério da Previdência Social. Previdência Social: Reflexões e Desafios. **Coleção Previdência Social**, Série Estudos, v. 30, n. 1, Brasília, 2009c. 232 p.

CAMARGO, J. M. Política Social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 68-77, 2004.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, dez. 2007 (Texto para Discussão, n. 1313).

CARDOSO JR., J. C. *et al*. **Políticas de emprego trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público integrado e participativo. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1237).

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

CASTRO, J. A.; CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. *In*: JACCOUD, L. (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília, Ipea, 2005.

CASTRO, J. A. *et al.* Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1324).

_____. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. *In*: CARDOSO JR., J. C. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**. Brasília: Ipea, 2009. v. 1.

CHAVES, J.V.; RIBEIRO, J. A. C. Gasto Social Federal: execução orçamentária dos órgãos sociais federais em 2008 e primeiras impressões. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009.

_____. Gasto social federal: uma análise da execução orçamentária de 2009. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2010. No prelo.

COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 2009, v. 14, n. 3, p. 693-706.

DRAIBE, S. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In*: ABREU, J. B. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas das políticas públicas. Brasília: Ipea, 1989.

DRAIBE, S.; CASTRO, M. H.; AZEREDO, B. **O sistema de proteção social no Brasil**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1991. Mimeografado.

ERIS, I. I.; ERIS, C. C. C.; KADOTA, D. K. A distribuição de renda e o Sistema Tributário no Brasil. *In*: ERIS, C. C. C.; ERIS, I.; MONTORO-FILHO, A. F. **Finanças Públicas**. São Paulo: Pioneira, Fipe, 1983.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism.** Cambridge, Oxford: Polity Press and Blackwell Publishing Ltd., 1991.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado) – Universidade de Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LÚCIO, C. G. (Org.). **Previdência Social**: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr, 2008.

FERNANDES, M. A. (Coord.). *et al*. **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998a (Texto para Discussão, n. 547).

_____. **Gasto social das três esferas de governo**: 1995. Brasília: Ipea, 1998b (Texto para Discussão, n. 598).

FIPE; USP. **Produção e vendas do setor editorial brasileiro**: 2008. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, Fipe, USP, 2009.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista. *In*: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UNB, 2001.

FUCS, J.; CID, T. Por que tudo é tão caro no Brasil? **Época**, São Paulo, Editora Globo, 24 maio 2010.

GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. **Reformas no Brasil**: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, Ipea, n. 13, 2007.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, Ipea, n. 16, 2008.

_____. PNAD 2008: primeiras análises – demografia, trabalho e previdência. **Comunicado da Presidência**, Brasília, n. 31, 1º out. 2009a.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, Ipea, n. 17, 2009b.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, Ipea, n. 18, 2010.

JACCOUD, L.; CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In:* JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D. E-M.; CHAIBUB, J. R. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velha s agendas e recentes desafios (1988-2008). *In*: IPEA. Políticas sociais acompanhamento e análise: vinte anos da constituição federal, no 17. Brasília, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. Por que se importar com a desigualdade. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, 2002.

_____. **Redistribuição e desenvolvimento?** A economia política do programa Bolsa Família. Niterói: Cede/UFF, 2009 (Texto para Discussão, n. 14).

LOPREATO, F. L. **A situação financeira dos Estados e a reforma tributária**. Campinas: IE/UNICAMP, 2004. (Texto para Discussão, n. 115).

_____. **Finanças estaduais**: alguns avanços, mas... Campinas: IE/UNICAMP, 2008. (Texto para Discussão, n. 145).

MÉDICI, A. C.; MACIEL, C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. *In:* AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

NORONHA, J. C.; SANTOS, I. S.; PEREIRA, T. R. **Relações e o SUS e a saúde suplementar**: problemas e alternativas para o futuro do sistema universal. Fiocruz: Rio de Janeiro, 2010. Mimeografado.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPP). **Brasil 1987**:

relatório sobre a situação social do país. Campinas: NEPP/Unicamp, 1989.

OLIVEIRA, F. Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida. *In*: CARDOSO JR., J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. F. **(Im)previdência social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1986.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R. Dívida dos estados 10 anos depois. Ipea: Brasília, 2008. (Texto para discussão, n. 1366).

PIOLA, S. F. *et al*. Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira? **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, Ipea, n. 17, 2009.

RANGEL, L.; VAZ, F.; FERREIRA, J. Desigualdade na distribuição de renda: enfoque nas aposentadorias e pensões públicas. **Informe da previdência Social**, MPS, Brasília, v. 21, n. 5, maio 2009.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) 2010**. ago. 2009.

REIS, F. W. Redemocratização, arranjos partidários e pactos políticos: desafios à construção das instituições e da cidadania no Brasil. *In*: CARDOSO JR., J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar?

Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SALVADOR, E. **Fundo público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (1999 a 2006). São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, C. H. Um panorama das finanças públicas brasileiras 1995/2009. *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da pesquisa do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

SANTOS, C. H.; GENTIL, D. A CF/88 e as finanças públicas brasileiras. *In*: CARDOSO JR., J. C. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**. Brasília: Ipea, 2009. v. 1.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, A.; DRÈZE, J. **Hunger and public action**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais**: impactos distributivos – cálculos efetuados com base na POF 2002-2003. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, Rio de janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 2009

VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Coord.). **20 anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008.

VIANNA, A. L.; ELIAS, P. E.; IBAÑEZ, N. (Org.). **Proteção social**: dilemas e desafios. São Paulo: Hucitec, 2005.

VIANNA, S. T. W. *et al*. **Carga tributaria direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil**: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996. Brasília: Ipea, set. 2000 (Texto para Discussão, n. 757).

WERNECK VIANNA, M. L. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de janeiro: Revan, IUPERJ, 1998.

_____. As armas secretas que abateram a seguridade social. *In*: LESBAUPIN, I. (Org.). O desmonte da nação. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Que reforma?** O sistema brasileiro de proteção social, entre a Previdência e a seguridade, 2003. Mimeografado.

ZOCKUN, M. H. (Coord.). *et al.* **Simplificando o Brasil**: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: Fipe, mar. 2007 (Texto para Discussão, n. 3).

CAPÍTULO 3

EFEITOS ECONÔMICOS DO GASTO SOCIAL NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a elevação da carga tributária bruta em relação ao produto interno bruto (PIB) e o crescimento dos gastos correntes do governo foram temas intensamente presentes no debate político e acadêmico. Apesar de todas as controvérsias, as análises mais recentes mostram que boa parte do aumento da carga decorreu da necessidade de equilibrar as contas públicas em momentos de crises cambiais agudas, como em 1999 e no biênio 2002-2003; por outro lado, a principal causa do aumento dos gastos correntes é a expansão das transferências sociais de previdência e assistência, e não mais o pagamento de juros da dívida pública como no passado (SANTOS, 2010; RIBEIRO, 2010).[1]

A contribuição destas transferências – em especial as assistenciais – para a queda recente da pobreza e da desigualdade é amplamente reconhecida (SOARES *et al.*, 2006; BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2007), mas se sabe muito pouco sobre os desdobramentos macroeconômicos desses programas e do gasto social como um todo. Afinal, quando uma família recebe determinado valor em transferências, boa parte dele é empregada na compra de produtos, o que faz que um determinado setor produtivo produza mais e, portanto, aumente a remuneração ou contrate mais empregados que, por sua vez, também vão consumir mais e assim por diante; ou seja, o gasto do governo inicia um processo de fluxos de renda que tem efeitos adicionais – e ainda pouco conhecidos – sobre o PIB, a renda das famílias e a desigualdade. O objetivo deste texto é justamente o de ajudar a preencher esta lacuna.

Assim, com base na análise de multiplicadores de uma Matriz de Contabilidade Social (*Social Accounting Matrix* – SAM) construída para 2006, examinar-se-à o efeito completo do gasto social nestas duas dimensões – crescimento econômico e distribuição de renda. Com isso, espera-se contribuir para o melhor entendimento do papel do gasto social – que, em 2006, chegou a 21% do PIB –

1. No conceito "governo central", a despesa com juros, que em 2002 foi de 8% do PIB, em 2008 representou 3,3% (cálculos próprios com dados do Banco Central do Brasil – Bacen, relatório de política fiscal. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>. Enquanto isso, as despesas com transferências, por exemplo, subiram de 6,9% para 9% do PIB (cálculos próprios com dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Grupo.xls>.

na dinâmica macroeconômica brasileira e subsidiar decisões pertinentes à política fiscal para os anos vindouros.

O restante do texto está organizado da seguinte maneira: a seção 2 descreve o exercício e os seus pressupostos mais importantes; a seção 3 trata de alguns aspectos metodológicos básicos; as seções 4 e 5 mostram os resultados relativos ao crescimento econômico e à distribuição de renda, respectivamente; e a seção 6 apresenta as principais conclusões. O anexo 1 contém a descrição mais pormenorizada dos procedimentos de apuração e distribuição do gasto social e das famílias; o anexo 2 relaciona a desagregação dos gastos do governo e outros na SAM e no Sistema de Contas Nacionais (SCN); o anexo 3 reproduz integralmente a SAM construída para 2006; e o anexo 4 apresenta com mais detalhes os resultados das simulações realizadas.

2 A SAM E SEUS PRESSUPOSTOS

O esforço de relacionar fluxos de renda e gasto em um sistema de contabilidade social é bem estabelecido e está presente na prática dos macroeconomistas desde pelo menos os anos 1950 (ROBINSON, 1989). O exercício mais recorrente é a análise dos coeficientes técnicos da matriz insumo-produto (MIP), que relaciona todos os fluxos de renda entre as atividades produtivas. A SAM é uma expansão da MIP: trata-se de uma matriz quadrada que congrega todos os fluxos de renda e gasto da economia em um determinado ano de referência, incluindo, além dos diversos setores produtivos e produtos, outras agregações relevantes, como os fluxos referentes aos fatores produtivos (capital e trabalho) e aos diferentes setores institucionais (famílias, governo, empresas e resto do mundo). No Brasil, este tipo de metodologia já foi empregada em diversos trabalhos, como os de Tourinho (2008) e Tourinho, Silva, Alves (2006), que serviram de inspiração e foram de grande utilidade na elaboração deste texto.

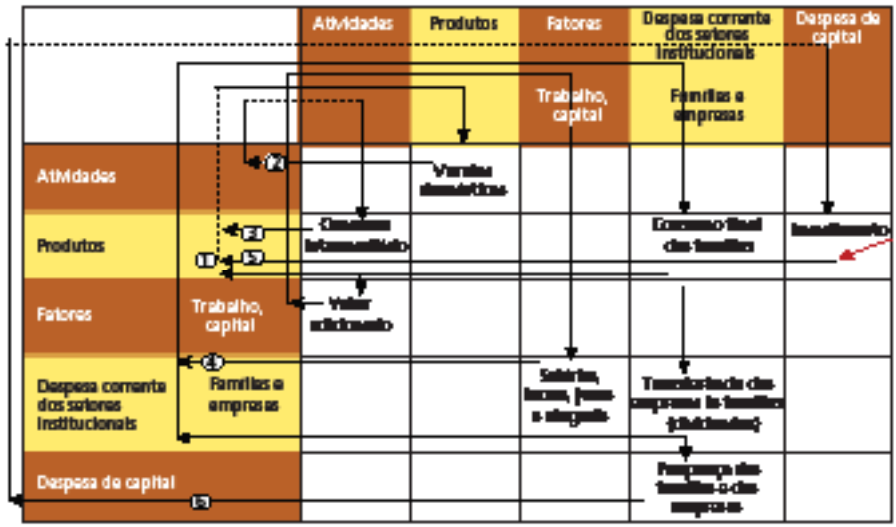
Por ser uma matriz quadrada, a SAM ilustra o fluxo circular da renda na economia: todo o gasto feito por uma entidade (representado em colunas) equivale à receita recebida por outra (representada em linhas) e, para cada entidade, a soma total dos seus gastos equivale à soma total das suas receitas. Assim, por exemplo, no que diz respeito às atividades produtivas, a SAM mostra para cada uma o nível e o perfil do seu consumo intermediário e a participação dos fatores produtivos; quanto aos setores institucionais, a SAM retrata sua propensão média a consumir e o perfil de sua cesta de consumo.

A análise dos efeitos multiplicadores parte do princípio de que uma vez perturbada a estabilidade inicial por um advento exógeno – como o aumento de algum programa de transferência de renda ou do investimento em educação pública, por exemplo –, a matriz satisfaz a restrição orçamentária de cada agente

e, por meio dos vazamentos deste impulso inicial, converge para um novo nível de renda e gasto. A relação do novo nível de renda e o montante do impulso exógeno é justamente o efeito multiplicador.

O quadro 1 exibe uma SAM bastante simplificada, sem o setor externo e o governo, que ajuda a compreender o processo. O impulso inicial é dado pelo choque exógeno no investimento, marcado pela seta vermelha. Este investimento compra produtos (1), que geram receitas para as atividades (2). Esta receita é parcialmente gasta com insumos (3), ou seja, o consumo intermediário, que gera um novo ciclo de renda e gasto entre as atividades, e, por meio da remuneração dos fatores produtivos, distribui salários e lucros para famílias e empresas (4). As empresas transferem parte dos lucros para as famílias como dividendos e poupam outra parte; já as famílias gastam parte com seu consumo final, que realimenta o ciclo de renda e gasto do setor produtivo (5), gerando mais salários, mais consumo e assim por diante, e poupam a outra parte. Aqui, então, o ciclo toma outro rumo: o aumento na poupança estimula o investimento não autônomo em montante inferior ao investimento autônomo inicial (6). Várias rodadas se completarão até que o investimento endógeno se estabilize e a variação na poupança (vazamento) seja igual à variação do investimento total.

QUADRO 1
Fluxo circular da renda na SAM sem setor externo e sem governo



Elaboração própria.

A SAM não investiga ou dimensiona causalidades, apenas parte de pressupostos a respeito delas. De modo mais geral, este tipo de análise se assenta sobre o princípio da demanda efetiva, assumindo que somente o gasto tem autonomia

para se realizar por decisão dos agentes econômicos, sendo a demanda responsável por iniciar o processo de causalidade econômica (POSSAS, 1987; SILVA, 1999). Além disso, o exercício pressupõe que a oferta é perfeitamente elástica: por definição, os preços são fixos e o que varia é a produção. Em outras palavras, não há pleno emprego dos fatores produtivos e, desta forma, há uma capacidade produtiva ociosa capaz de atender ao aumento da demanda. Ou seja, não há *trade-offs* ou *crowding out*; o que impede o crescimento econômico não são restrições da oferta – por exemplo, por baixa produtividade –, mas sim restrições da demanda.

Trata-se de uma análise que incorpora elementos bastante controversos, e que tem por trás debates seculares do campo econômico sobre o papel e a eficiência do mercado como mecanismo de coordenação das ações. Economistas identificados com a tradição neoclássica normalmente são céticos quanto à possibilidade de intervenções exógenas – por exemplo, governamentais – serem capazes de promover o pleno emprego dos fatores produtivos e um equilíbrio de mercado mais eficiente. Barro (2009), por exemplo, questionou da seguinte forma o pacote fiscal do governo americano para estimular a economia depois da crise de 2008-2009:

> The theory implicitly assumes that the government is better than the private market at marshaling idle resources to produce useful stuff. Unemployed labor and capital can be utilized at essentially zero social cost, but the private market is somehow unable to figure any of this out. (…) [A] much more plausible starting point is a multiplier of zero.[2]

De acordo com esta linha de pensamento, a racionalidade completa dos agentes privados permitiria o julgamento adequado das oportunidades econômicas disponíveis. É precisamente neste ponto que as críticas – de forte sabor keynesiano – se concentram: segundo este ponto de vista, a racionalidade limitada, a incerteza e o caráter intrinsecamente pulverizado e assimétrico das economias capitalistas modernas implicam a inexistência de mecanismos que garantam que a demanda será suficiente para garantir o pleno emprego de todos os fatores produtivos. Este é o argumento básico de Hill (2009) na sua resposta a Barro:

> Granted, there are thousands of firms that could hire 'idle resources to produce useful stuff'. Unfortunately, few of these firms believe they could sell additional units of output at prices that will cover their costs. However, if firm A could be assured that firms B, C, and D would also be hiring then firm A could hire additional labor with some assurance that its additional output could be sold at a profit. (…) In real world markets, there's no central auctioneer to coordinate our plans. Unemployed

2. "A teoria assume, implicitamente, que o governo é melhor que o mercado em colocar recursos ociosos para produzir coisas úteis. Trabalho e capital antes desempregados podem ser utilizados a custo praticamente zero, mas o mercado, por algum motivo, não se dá conta. (...)[Um] ponto de partida bem mais plausível seria um multiplicador igual a zero."

> workers lack the means by which they could communicate to businesses their intention to buy particular goods if they were employed. Although government cannot solve this communication problem, it can improve the likelihood that firms will find buyers for additional units of output, first, by purchasing some of this output directly and, second, by putting money into the hands of those who will spend it.[3]

Do ponto de vista da escolha de modelos, o pressuposto da elasticidade plena da oferta poderia ser relaxado em modelos de equilíbrio geral, que, no entanto, implicariam a aceitação de inúmeros pressupostos adicionais. A opção metodológica pela análise tradicional de multiplicadores justifica-se em função do *trade-off*, necessário entre o nível de complexidade e a plausibilidade dos pressupostos. Ainda que a interpretação dos resultados deva ser feita com cautela, pensamos que um arcabouço que privilegia variações autônomas da demanda é adequado para avaliar o papel macroeconômico do gasto social em uma sociedade como a brasileira. Não obstante, os resultados devem ser lidos mais como uma análise comparativa entre os multiplicadores de diferentes gastos do que como a verdade absoluta de um dado gasto.

Este tipo de análise implica que, se os preços são fixos e não há pleno emprego de fatores ou restrições pelo lado da oferta, então, qualquer investimento em atividades produtivas terá um efeito multiplicador sobre o PIB maior do que 1. Se se supusesse o oposto, isto é, o pleno emprego dos fatores, o multiplicador seria necessariamente zero, porque se estaria assumindo que a renda corrente perfaz a totalidade da renda passível de ser gerada e qualquer aumento no gasto de um agente implicaria a redução do gasto de outro, ou seja, um "efeito deslocamento completo" ou "*crowding out* completo" (DORNBUSCH; FISCHER, 1991, cap. 5).[4]

Outro pressuposto relevante que merece ser mencionado diz respeito à propensão marginal a poupar e ao perfil de consumo das famílias. Neste exercício, ambos são obtidos a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003 e tomados como constantes. Em outras palavras, embora haja abun-

---

3. "Concedido, existem milhares de firmas que poderiam contratar "recursos ociosos para produzir coisas úteis". Infelizmente, poucas dessas firmas acreditam que poderiam vender essas unidades adicionais de produção a preços que cubram seus custos. Entretanto, se a firma A pudesse ser assegurada que a firma B, C e D também estivessem contratando, então a frima A poderia contratar mais trabalho com alguma segurança de que sua produção adicional pudesse ser vendida com lucro. (...) Em mercados do mundo real não existe um leiloeiro central para coordenar nossos planos. Trabalhadores desempregados não têm os meios pelos quais eles poderiam comunicar às empresas sua intenção de comprar bens específicos caso estivessem empregados. Ainda que o governo não possa solucionar esse problema de comunicação, ele pode aumentar as chances das firmas acharem compradores para a produção adicional, primeiro, pela compra direta de parte desta produção e, segundo, colocando dinheiro na mão daqueles que efetivamente gastam."

4. Para medir o multiplicador passado existem inúmeros estudos que aplicam técnicas de identificação para tentar eliminar a endogeneidade entre o PIB e o gasto fiscal, sobretudo para os Estados Unidos. Logicamente, a validade das conclusões está intimamente ligada à pertinência da técnica e das variáveis escolhidas no modelo. Entre os paradigmáticos estão: Blanchard e Perotti (1999) e Barro e Redlick (2009). Como mostram Blanchard e Perotti, a maioria dos autores que estimam multiplicadores efetivos do gasto por meio de regressões encontrou multiplicadores iguais ou maiores que um. Barro (2009), em tom mais crítico, e reduzindo imensamente o escopo da análise, encontra um multiplicador do gasto de defesa entre 0,6 e 0,8, a depender das guerras incluídas na amostra.

dante evidência empírica de que o nível de poupança está estreitamente correlacionado com o de renda familiar, o modelo empregado assume que esta permanecerá constante, não importando a variação da renda familiar em função dos choques exógenos simulados. Um determinado tipo de família que gaste toda sua renda em consumo continuará a fazê-lo mesmo que esta renda aumente muito depois do impulso inicial.

Em tese, uma hipótese mais realista seria a de incorporar as elasticidades marginais. No entanto, pode-se argumentar que: *i*) a exigência de dados para estimar todas as elasticidades é alta; *ii*) no curto prazo, as elasticidades efetivas podem ser bastante distintas das médias históricas estimadas; *iii*) as simulações envolvem choques marginais que não alteram tão drasticamente a renda das famílias; e *iv*) como demonstram Pyatt e Round (1979), a inclusão das elasticidades marginais geralmente não tem efeito substantivo sobre os multiplicadores da SAM, uma vez que esta incorpora os novos fluxos de forma marginal, pois considera a totalidade dos agregados de fluxo da economia para um dado ano. Assim, mesmo que a elasticidade dos novos fluxos seja muito distinta da média, ao ser incorporada ao fluxo original, seu peso é pequeno, não afetando os multiplicadores de maneira significativa.

Finalmente, o último pressuposto que merece ser mencionado é relativo à distinção entre as variáveis exógenas e endógenas. As primeiras são aquelas para as quais se pressupõe autonomia do gasto e se aplicam os choques desejados. Neste trabalho, seguem-se os procedimentos tradicionais e assumem-se o investimento, os gastos correntes do governo e a demanda por exportações como exógenos.[5] Uma vez definidas estas variáveis, ficam delimitados também os vazamentos, que são as transações dos agregados endógenos aos exógenos que não retornam para o ciclo real de agregação de valor. No caso, portanto, estas variáveis de ajuste são os tributos, as importações, as rendas e transferências enviadas ao exterior e a poupança privada nacional. Por definição, ao fim de cada simulação, o valor dos vazamentos será o mesmo do choque exógeno inicial.[6]

A SAM construída para este exercício, com todas as variáveis endógenas e exógenas, pode ser encontrada no anexo 3 e consiste, *grosso modo*, em uma desagregação da SAM resumida apresentada no quadro 2. Os valores para as variáveis agregadas são oriundos do SCN de 2006, o último disponível no momento da elaboração deste texto. O anexo 1 apresenta mais detalhes quanto às fontes e a procedimentos utilizados.

5. Ao assumirmos estas variáveis como exógenas, estamos admitindo, implicitamente, que: *i)* o investimento responde mais às expectativas de rentabilidade do que ao "não consumo" da sociedade; *ii)* o gasto do governo pode, em teoria, prescindir da integralidade de receitas tributárias que o financie; e *iii)* a demanda por exportações brasileiras é produto de decisões alheias à vontade dos nacionais.

6. Os vazamentos – isto é, as transações dos agregados endógenos para os exógenos que, portanto, escapam ao processo de "causação recíproca" entre a renda e o gasto a cada rodada – obrigam o modelo a convergir para um novo nível de renda em que, novamente, as identidades contábeis se verificam.

QUADRO 2
Estrutura agregada da SAM

Receitas \ Gastos		Atividades	Produtos	Fatores		Despesa corrente dos setores institucionais			Resto do mundo (ROW)	Despesa de capital	Total
				Trabalho	Capital	Famílias	Empresas	Governo			
Atividades			Vendas domésticas								Faturamento bruto
Produtos		Consumo intermediário				Consumo final das famílias		Consumo final do governo	Exportações	Formação bruta de capital fixo e estoques	Demanda
Fatores	Trabalho	Valor adicionado pelo trabalho							Remuneração do trabalho nacional		Valor adicionado bruto – PIB
	Capital	Valor adicionado pelo capital							Remuneração do capital nacional		
Despesa corrente dos setores institucionais	Famílias			Salários e outros rendimentos do trabalho	Aluguéis e juros		Transferências às famílias – dividendos	Transferências às famílias (previdência e assistência)	Transferências às famílias residentes		Renda familiar bruta
	Empresas				Lucros				Transferências às empresas nacionais		Excedente operacional bruto
	Governo	Tributos sobre o faturamento e o valor adicionado	Tributos sobre vendas e importações	Contribuições à previdência	Tributos sobre o capital	Imposto de renda	Imposto de renda e outros		Transferências ao governo		Receitas do governo
Resto do mundo (ROW)			Importações	Salários	Remessas de lucros e royalties	Transferências para o ROW	Transferências para o ROW	Transferências para o ROW			Saída de divisas
Despesa de capital						Poupança das famílias	Poupança das empresas	Poupança corrente do governo	Poupança externa		Poupança total
Total		**Valor bruto da produção**	**Oferta**	**Rendas brutas – PIB**		**Usos da renda familiar bruta**	**Usos do excedente operacional bruto**	**Usos da receita do governo**	**Entrada de divisas**	**Investimento total**	

Matriz insumo-produto Fluxos reais Transferências e fluxos financeiros

As atividades e os produtos, que compõem a matriz insumo-produto, foram desagregadas em 14 itens.[7] O setor institucional "famílias" foi dividido em 12 grupos, obtidos a partir da combinação da área de moradia – urbana ou rural – e da escolaridade do chefe do domicílio – menos que 1 ano de estudo, de 1 a 3 anos, de 4 a 7 anos, de 8 a 10 anos, de 11 a 14 anos e de 15 anos ou mais. O gasto social do governo foi desagregado de acordo com a tabela 1.[8] Os métodos utilizados para distribuir todos os agregados macroeconômicos relevantes entre estes 12 tipos de famílias estão descritos no anexo 1.[9]

TABELA 1
Composição do gasto social do governo nas três esferas – 2006

Tipo de gasto	Classificação no SCN de 2006[1]	Desagregação	R$ milhões	Participação	
				Gasto social (%)	PIB (%)
Transferências sociais	Benefícios de seguridade social em numerário	Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (1)	161. 618	32,0	6,8
		Seguro-Desemprego (1)	10.987	2,2	0,5
		Abono salarial (1)	3.957	0,8	0,2
		Resíduo	95	0,0	0,0
	Benefícios sociais com e sem constituição de fundos	Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) (2)	101.286	20,0	4,3
		Saque do FGTS (3)	29.683	5,9	1,3
		Resíduo	8.326	1,6	0,4
	Benefícios de assistência social em numerário	Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e outras transferências (4)	9.553	1,9	0,4
		Benefício de Prestação Continuada (BPC)[2] (4)	9.719	1,9	0,4
Serviços sociais (consumo da administração pública)	Saúde pública e mercantil consumida pela administração pública	Saúde pública (5)	79.378	15,7	3,3
	Educação pública	Educação pública (5)	90.935	18,0	3,8
Gasto social analisado (RGPS, RPPS, PBF, BPC, saúde, educação)			452.489	89,5	19,1
Gasto social total de acordo com SCN			**505.537**	**100**	**21,3**

Fontes: (1) Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi); (2) Anuário Estatístico da Previdência Social e Execução Orçamentária/STN; (3) Relatório de Execução Financeira do FGTS – saques/Caixa Econômica Federal – CEF; (4) Matriz de Informações Sociais/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); (5) Tabela de Recursos e Usos 2006, Demanda Final 53 atividades e 80 produtos/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: [1] Para as definições conceituais e a metodologia do SCN 2006, ver IBGE (2008).

[2] O BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) em 1993 e começou a ser concedido em 1996. O benefício, no valor mensal de um salário mínimo, atende os idosos – indivíduos com 65 anos ou mais – e pessoas portadoras de deficiência, cuja renda familiar per capita é inferior a um quarto de salário mínimo. Para mais informações, ver Ipea (2007).

Elaboração própria.

7. Agropecuária; indústria extrativa; indústria de transformação; produção e distribuição de eletricidade, e gás, água, esgoto e limpeza urbana; construção civil; comércio; transporte, armazenagem e correio; serviços de informação; intermediação financeira, seguros e previdência complementar, e serviços relacionados; atividades imobiliárias e aluguéis; outros serviços; educação pública; saúde pública; administração e seguridade social.

8. Os gastos sociais analisados foram aqueles passíveis de serem distribuídos entre famílias e produtos a partir das fontes de dados existentes. Por isso, não se pôde incluir na análise o Seguro-Desemprego, o abono salarial, os saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e os gastos com saneamento e habitação.

9. Não é usual proceder à desagregação por faixa de renda e comodidade de cálculo. Isso porque após um choque de gasto, as famílias antes classificadas em certa faixa mudarão de faixa, dificultando a comparação da posição inicial e final dessas mesmas famílias.

Foi possível detalhar, no caso dos serviços sociais – isto é, as atividades de saúde pública e de educação pública –, o consumo intermediário de cada atividade, bem como a composição funcional do valor agregado gerado (salários e capital), o que permite diferenciar o gasto na prestação de serviços sociais dos demais, em especial, por sua distinta propensão média a importar e seu impacto particular na distribuição funcional da renda. Entretanto, não foi possível incorporar a distribuição pessoal da renda gerada por essas atividades. Para tanto, seria necessário recorrer a pressupostos muito fortes quanto ao padrão de contratação da mão de obra por parte do setor público, que, nas três esferas, emprega professores, médicos, enfermeiras e outros tantos profissionais, por meio de contratos e de salários altamente diversificados e pouco transparentes.[10] Logo, os multiplicadores dos gastos em saúde e educação tenderão inevitavelmente a se aproximar do multiplicador médio do consumo do governo, uma vez que utilizam a mesma distribuição pessoal dos rendimentos do trabalho.

Além disso, também vale destacar, o fato de que os efeitos multiplicadores encontrados para os serviços não são estritamente comparáveis aos obtidos com as transferências. Por definição, os gastos com serviços tendem a ter mais efeito sobre o PIB, e os gastos com transferências aumentam mais a renda familiar. Isso ocorre porque, no caso das atividades produtivas, o choque inicial é aplicado diretamente na matriz insumo-produto e só chega à renda familiar por meio da remuneração do trabalho, ou seja, após serem computados os vazamentos relativos aos lucros retidos, aos impostos sobre a produção e às importações intermediárias. No caso das transferências, ocorre o oposto: o choque é aplicado diretamente na renda familiar e só em seguida desdobra-se – já de forma reduzida, após os vazamentos de importações, poupança e impostos – em atividades econômicas. Trata-se de uma característica do modelo que respeita o bom senso: afinal, a renda das famílias é, por excelência, o agregado macroeconômico que a política social almeja influenciar, pois é o que condensa o potencial de bem-estar; já o PIB é uma medida mais ampla de agregação de valor, de interesse majoritariamente macroeconômico, que responde a uma lógica produtiva.

Por isso, os efeitos multiplicadores do PIB e os efeitos sobre a distribuição de renda serão apresentados de forma separada para os serviços públicos e para as transferências sociais. No caso dos serviços públicos, os resultados relativos ao choque de 1% do PIB em saúde e educação pública serão comparados entre si e com um choque hipotético correspondente a uma elevação de 1% do PIB nas exportações de *commodities*. No que diz respeito ao impacto distributivo dos choques em educação

10. Mesmo para adotar hipóteses simplificadoras do gasto com pessoal – como a proporção que é alocada por ocupação (médicos, especialistas laboratoriais, enfermeiros, pessoal de limpeza, administrativo etc.), para posteriormente estimar os salários médios das ocupações e sua distribuição na população por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – nos parece, nesse momento, ainda muito prematuro e sujeito a erros substanciais.

e saúde, serão levados em consideração dois cenários: no primeiro, pressupõe-se que o único efeito sobre a renda familiar deriva da renda gerada direta e indiretamente por essas atividades produtivas; no segundo, incorpora-se como renda familiar indireta, o consumo gratuito com educação ou saúde, ou seja, tratam-se os serviços providos pelo Estado como transferências dedicadas exclusivamente ao gasto com tais serviços (anexo 1). Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que o gasto em educação e saúde é apropriado pelas famílias usuárias, cujo bem-estar aumentará em comparação àquelas que não tiveram acesso ao mesmo serviço, o que se aproxima do conceito de "renda disponível".[11]

No caso das transferências, serão sete simulações: aumentos no valor de 1% do PIB no PBF, no Benefício de Prestação Continuada para idosos pobres, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) dos trabalhadores do setor privado e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do funcionalismo público serão cotejados com aumentos equivalentes no pagamento de juros sobre a dívida pública e com duas transferências hipotéticas: uma transferência *neutra*, cuja distribuição entre os tipos de família segue exatamente a distribuição observada da renda; e uma transferência *igualitária*, que distribui uniformemente entre a população um valor total de 1% do PIB em valores de 2006.[12]

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS: EFEITOS MULTIPLICADORES E EFEITOS SOBRE A DESIGUALDADE

A transformação da SAM em modelo, com todos os pressupostos descritos, é bastante simples e pode ser bem compreendida a partir da SAM agregada mostrada no quadro 3. Esta completa, como já foi dito, encontra-se no anexo 3.

11. Uma crítica pertinente a este procedimento é a de que nem todo gasto se efetiva em aumento de bem-estar, ou seja, tanto a qualidade quanto a quantidade do serviço que é efetivamente consumido podem estar aquém do valor gasto – as famílias estariam se apropriando de fato de um valor inferior ao total do gasto. Por outro lado, pode-se também especular que, como os ofertantes dos serviços – o setor público e as instituições a serviço das famílias – não visam ao lucro e, portanto, não embutem no preço a remuneração do capital, o valor gasto pelas famílias para comprar no mercado serviços sociais idênticos deveria ser maior do que o gasto efetuado pela administração pública. Estas duas hipóteses atuam em sentidos contrários e, ainda que plausível, são de difícil verificação empírica, até mesmo pelo fato de que, em boa parte dos casos, não existem serviços similares – e dirigidos à mesma clientela – oferecidos pelo setor privado. Por se tratar de tema polêmico, na apresentação dos resultados distinguir-se-ão os gastos de saúde e educação com e sem a apropriação da renda familiar.

12. Em outras palavras, a transferência neutra distribui 1% do PIB entre as famílias segundo sua participação na renda total; a transferência igualitária distribui o mesmo valor segundo sua participação na população total.

QUADRO 3
Transformando a SAM em modelo

Receitas \ Gastos			Endógenas: Atividades	Endógenas: Produtos	Endógenas: Fatores	Endógenas: Despesas correntes	Exógenas	**Total**
					Trabalho e capital	Famílias e empresas		
Endógenas	Atividades			t12			x1	**y1**
	Produtos		t21			t24	x2	**y2**
	Fatores	Trabalho e capital	t31				x3	**y3**
	Despesa corrente dos setores institucionais	Famílias e empresas			t43	t44	x4	**y4**
Exógenas			l1	l2	l3	l4	$\sum_{i=1}^{4} l_i$	$\sum_{i=1}^{4} y_i$
Total			**y1**	**y2**	**y3**	**y4**	$\sum_{i=1}^{4} y_i$	–

Elaboração própria.
Obs.: t12 = vendas domésticas; t21 = consumo intermediário; t24 = consumo final das famílias; t31 = valor adicionado.
t43 = rendimentos dos fatores produtivos; t44 = transferências entre famílias e empresas.
l1 = tributos sobre o valor agregado; l2 = importações e tributos sobre vendas; l3 = tributos sobre folha de pagamentos e outras rendas de fatores enviadas ao resto do mundo; l4 = impostos diretos, poupança e transferências ao resto do mundo.
x2 = investimento, consumo final do governo e exportações; x3 = remunerações originadas do resto do mundo; x4 = transferências.
y1 = valor bruto da produção/faturamento bruto; y2 = oferta/demanda; y3 = pagamentos brutos aos fatores/valor adicionado bruto; y4 = usos das rendas privadas/rendas brutas.

No quadro, vê-se, de início, que o total do gasto exógeno (o somatório da coluna exógenas) equivale ao total dos vazamentos (o total da linha exógenas), isto é, $\sum_{i=1}^{4} l_i$. Se definir tij como o valor da célula na linha *i* e coluna *j* na matriz *T* de fluxos entre as variáveis endógenas, tem-se:

$$T = A\hat{y}, \text{ em que:}$$

$$A = \begin{pmatrix} 0 & t_{12}/y_2 & 0 & 0 \\ t_{21}/y_1 & 0 & 0 & t_{24}/y_4 \\ t_{31}/y_1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & t_{43}/y_3 & t_{44}/y_4 \end{pmatrix} \text{ e } \hat{y} = \begin{pmatrix} y_1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & y_2 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & y_3 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & y_4 \end{pmatrix}$$

Se definir y_v como o vetor da soma das linhas e x como o de gastos exógenos:[13]

$$y_v = \begin{pmatrix} y_1 \\ y_2 \\ y_3 \\ y_4 \end{pmatrix} \text{ e } x = \begin{pmatrix} x_1 \\ x_2 \\ x_3 \\ x_4 \end{pmatrix}$$

Segue-se que:

$$y_v = T + x = Ay_v + x$$

$$y_v = (I - A)^{-1} x = M_A x$$

$$\Delta y_v = M_A \Delta x$$

Em outras palavras, os multiplicadores (M_A) do vetor x são obtidos a partir de uma sequência de três passos: primeiro, obtem-se A dividindo a matriz de fluxos entre as variáveis endógenas pelo total de cada coluna; em seguida, obtem-se I, a matriz identidade de A, e fazemos a subtração $(I - A)$; finalmente, calcula-se a matriz inversa. A multiplicação $M_A x$ nos permite calcular o novo nível de renda após o choque inicial dado pelo vetor x e, a partir daí, o crescimento do PIB e a nova renda total apropriada por cada tipo de família (TOURINHO; SILVA; ALVES, 2006).

Para analisar os efeitos distributivos de cada choque, além de comparar o crescimento da renda de cada tipo de família, também calcula-se um Índice de Gini "estilizado": embora fosse possível realizar microssimulações para obter a nova distribuição de renda depois do choque, em nome da simplicidade apenas, assume-se os 12 tipos de famílias como perfeitamente homogêneos, e calcula-se o índice de Gini com base nestas, como se cada família representasse único indivíduo cujo peso na população total é dado pela participação daquele tipo de família na população total. Trata-se, obviamente, de uma simplificação que subestima muito a desigualdade da distribuição de renda por só considerar discrepâncias entre grupos familiares. Por outro lado, ao se trabalhar somente com os grupos agregados, não é necessário se preocupar em modelar mudanças na distribuição de renda em cada grupo: assim, ao se aplicar, por exemplo, o choque de 1% do PIB no PBF, basta repartir essa quantia entre os tipos de famílias, seguindo a distribuição original; não são necessários quaisquer pressupostos adicionais acerca da distribuição do benefício em cada tipo de família – por exemplo, o reajuste dos benefícios existentes ou a ampliação de cobertura. Além disso, os 12 tipos de famílias utilizados neste trabalho já dão conta de fração considerável da desigualdade de renda no Brasil, cerca de 40% (anexo 1). Em suma, ao se limitar apenas à

13. Em uma SAM desagregada com mais de uma coluna de gastos exógenos, x é o vetor da soma das linhas dos gastos exógenos.

análise da desigualdade entre os tipos familiares ganha-se em simplicidade, o que parece ser a opção mais adequada para este exercício, cujo objetivo central é o de delinear tendências gerais.

4 OS EFEITOS MULTIPLICADORES NO PIB E NA RENDA FAMILIAR

Esclarecidos os pressupostos e os aspectos metodológicos básicos do modelo proposto, pode-se prosseguir, finalmente, para os resultados em termos de PIB e de renda familiar. Iniciando-se por uma SAM agregada com 11 linhas e colunas, chegou-se a um efeito multiplicador do PIB, decorrente de aumento nas variáveis exógenas da demanda agregada (investimento, exportações e consumo final da administração pública), de 1,57. Ou seja, a cada R$ 1,00 investido, demandado pelo exterior ou gasto pelo governo em qualquer um de seus serviços, será gerado R$ 1,57 adicional de PIB; em outras palavras, cada 1% do PIB investido provoca crescimento de 1,57% no PIB.[14]

Para se afastar do efeito multiplicador médio e encontrar aqueles específicos de cada gasto, diversas simulações foram rodadas usando-se uma matriz de 61 linhas e colunas. A tabela 2 contém os números relativos aos choques nos serviços públicos e em outras atividades produtivas.

TABELA 2
Serviços sociais e atividades produtivas – efeitos multiplicadores decorrentes de choque de 1% do PIB – 2006

Tipo de choque	Variação (%)	
	PIB	Renda das famílias
Consumo final da administração pública	1,77	1,53
Educação e saúde	1,78	1,56
Educação	1,85	1,67
Saúde	1,70	1,44
Outro consumo da administração pública	1,76	1,51
Exportações de *commodities*	1,40	1,04

Fontes: SCN 2006, PNAD 2006, POF 2002-2003 e outros registros administrativos (anexo 1).
Elaboração própria.

A interpretação dos efeitos multiplicadores é simples: no caso da educação, por exemplo, o choque de 1% do PIB faz que este cresça 1,85% e a renda das famílias aumente 1,67%.[15] Apesar da tendência à convergência dos efeitos multiplicadores, em função das dificuldades de desagregação já mencionadas, a

14. Esse número é bastante próximo àquele encontrado para 2008, de 1,54, por Pereira e Simões (2010).
15. De acordo com o que falamos antes, o multiplicador do PIB de todos os itens da tabela 2 teria que ser forçosamente maior do que um. Contudo, isso não se aplica ao multiplicador da renda familiar, que poderia ser abaixo de um.

educação tem o maior efeito tanto sobre o PIB quanto sobre a renda das famílias, principalmente pelo fato de ter menos conteúdo importado do que a saúde em seus insumos intermediários.

Tanto a educação quanto a saúde possuem efeitos bem superiores ao multiplicador médio do gasto autônomo (1,57), bem como ao das exportações de *commodities* – como soja e minério de ferro –, embora seja necessária certa cautela na interpretação dos resultados, que devem ser tomados mais como ilustrativos do que como prescritivos. Afinal, uma das consequências do investimento é justamente a renovação da capacidade ociosa, que é um efeito dinâmico não incorporado ao nosso modelo, se não como pressuposto. Também no caso das exportações, o acesso às divisas internacionais e eventual acúmulo de reservas têm se mostrado de suma importância para a estabilização dos ciclos econômicos no Brasil.

Parte da explicação do baixo efeito multiplicador das exportações de *commodities* decorre do fato de que praticamente a metade (45%) da remuneração dos fatores produtivos desses setores consiste em remuneração do capital; esta, por sua vez, flui majoritariamente para as famílias mais ricas, com mais propensão marginal a poupar; logo, uma fatia maior "vaza" para a poupança, saindo do fluxo de geração de renda do modelo. Por seu turno, educação e saúde públicas alocam apenas 6,7% e 7,6% de suas receitas em lucros e outras rendas do capital, respectivamente.

De toda maneira, fica claro que o gasto social em serviços, principalmente em educação, possui efeitos decididamente não desprezíveis: longe de ser apenas um fardo fiscal, ambos contribuem positivamente para a dinâmica de crescimento do PIB e da renda familiar. De acordo com os efeitos multiplicadores anteriormente listados, se o Brasil passasse a um patamar de gasto com educação de 3,8% para 5,5% do PIB – média desse tipo de gasto em países desenvolvidos[16] – o crescimento potencial decorrente deste aumento seria de 3,1% do PIB, isso sem contar os impactos futuros na qualificação e na produtividade dos trabalhadores.[17]

A tabela 3 exibe os resultados relativos às transferências públicas, ao pagamento de juros e às transferências hipotéticas. Como trata-se neste texto de choques que impactam diretamente a renda das famílias, por definição nenhum destes efeitos pode ser menor do que 1;[18] por outro lado, nada impede que o efeito multiplicador do PIB o seja. É precisamente isso que ocorre no caso do gasto com juros e do RPPS.

16. Essa foi a média do gasto público em educação, em 2006, dos países desenvolvidos europeus mais Japão, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Rússia. Compilação do Banco Mundial (BIRD). Disponível em: <http://data.worldbank.org/>).

17. No caso da saúde, se se alterar o gasto no sentido de alcançar os países desenvolvidos – média de 6,7% do PIB, tudo mais constante, obter-se-ia um crescimento do PIB de 5,7%, exclusivamente pela multiplicação do novo gasto autônomo do governo em saúde. Ainda que essa seja uma indicação do que ocorreria, é preciso cautela em sua aplicação, pois, a depender do ritmo, tal elevação esbarraria em gargalos de oferta de insumos e de equipamentos específicos, bem como provocaria movimentos indefinidos de contração e expansão do setor privado de saúde.

18. Para ser mais preciso, como 1% do PIB representa aproximadamente 1,05% da renda familiar total, nenhum dos multiplicadores das transferências pode ser inferior a este último.

TABELA 3
Transferências e pagamento de juros – efeitos multiplicadores decorrentes de choque de 1% do PIB – 2006

Tipo de choque	Variação (%)	
	PIB	Renda das famílias
Transferências do governo analisadas	1,12	2,02
Programa Bolsa Família	1,44	2,25
Benefício de Prestação Continuada	1,38	2,20
Regime Geral de Previdência Social	1,23	2,10
Regime Próprio de Previdência Social	0,88	1,86
Juros sobre a dívida pública	0,71	1,34
Transferência hipotética neutra	1,06	1,98
Transferência hipotética igualitária	1,26	2,12

Fontes: SCN 2006, PNAD 2006, POF 2002-2003 e outros registros administrativos (anexo 1).
Elaboração própria.

Tanto para o PIB quanto para a renda das famílias, o efeito multiplicador aumenta na medida em que as transferências são direcionadas para famílias com menos renda e que possuem mais propensão a consumir. O gasto de 1% do PIB a mais no PBF gera uma variação positiva de 1,44% no próprio PIB e de 2,25% na renda familiar total, enquanto o mesmo choque no pagamento de juros da dívida pública eleva este em apenas 0,71% e a renda familiar em 1,34%.

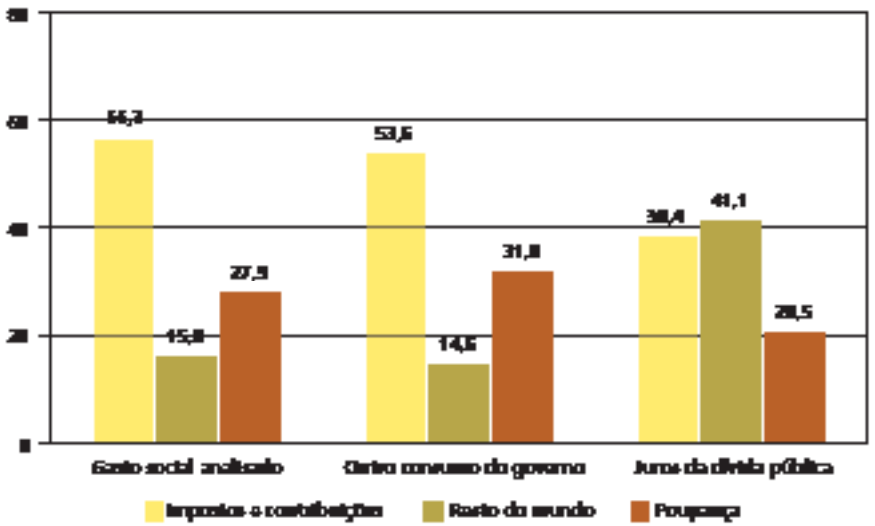
O PBF e o BPC apresentam os melhores resultados tanto em termos de PIB quanto de renda familiar; entre as transferências existentes, o gasto nos regimes de previdência dos funcionários públicos tem o desempenho mais fraco.[19] Também chama atenção o fato de que a Previdência Social (RGPS) apresenta resultados muito similares aos de uma transferência hipotética igualitária nos dois aspectos e, se se agregasse o PBF e o BPC ao RGPS, os multiplicadores se tornariam basicamente os mesmos, o que implica que, em termos de efeito no PIB e na renda familiar, as transferências do sistema de garantia de renda brasileiro – com exceção do RPPS – equivale a um piso universal básico. Se se considerar todas as transferências – incluindo o RPPS –, os efeitos se tornam mais modestos, mas ainda superiores aos das transferências hipotéticas neutras. Em geral, isso aponta para o fato de que, do ponto de vista do modelo utilizado, transferências que tornam a distribuição de renda mais progressiva têm resultados macroeconômicos positivos.

Finalmente, cabe notar também, o papel pouco dinâmico dos gastos com juros da dívida pública, não só em termos de efeitos multiplicadores, mas também no que diz respeito aos vazamentos. Como já foi dito, em todos os casos, o vazamento final

19. Vale lembrar que, em função do método utilizado para separar os gastos do RPPS e do RGPS, é possível que os multiplicadores do RPPS estejam enviesados para baixo. Para mais detalhes, ver o anexo 1.

é equivalente ao choque inicial, ou seja, 1% do PIB. Ocorre, no entanto, que a composição deste vazamento pode variar muito, com consequências importantes. O gráfico 1, por exemplo, compara a composição do vazamento de um choque no gasto social analisado – serviços e transferências, em conjunto – com o do choque nos outros consumos do governo e no pagamento de juros. Como se vê, o principal vazamento do gasto social é com impostos e contribuições[20] – ou seja, dinheiro que volta para o próprio governo – e, em menor grau, com poupança. O mesmo se aplica aos outros consumos do governo. No caso dos juros, entretanto, o principal vazamento é para o resto do mundo e o menor é com a poupança. Em outras palavras, parece haver poucas dúvidas de que, qualitativamente, o vazamento do gasto social como um todo parece ser bem superior ao dos juros: de um lado, tem-se um tipo de gasto que parcialmente se autofinancia e que estimula mais a formação de poupança; de outro, um tipo de gasto que tende a sair do país.[21]

GRÁFICO 1
Composição dos vazamentos – gasto social, outro consumo do governo e pagamento de juros da dívida pública
(Em %)



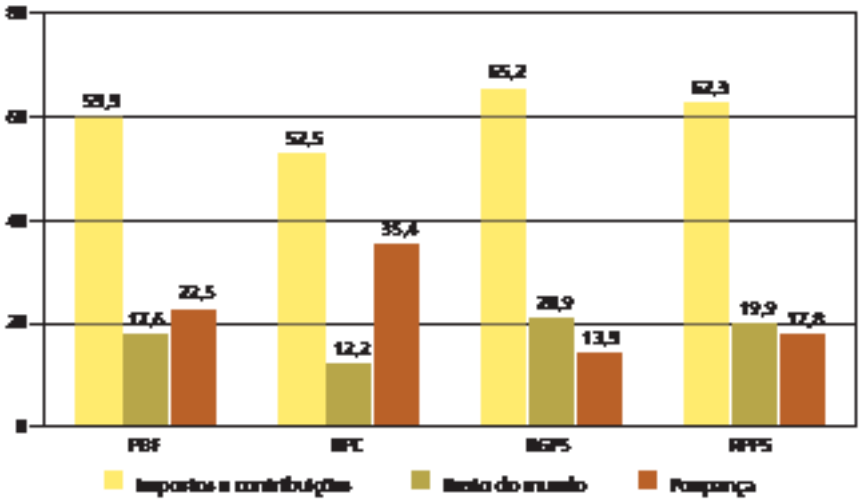
Fonte: SAM.
Elaboração própria.

O gráfico 2 mostra a composição do vazamento para os quatro tipos de transferências públicas efetivamente existentes – PBF, BPC, RGPS e RPPS. Mais uma vez, há variações importantes: embora seu efeito sobre o PIB seja semelhante, PBF

20. Obviamente, esta constatação sugere que a endogeneidade dos gastos do governo seja explorada em exercícios futuros.
21. Com efeito, de acordo com a SCN, cerca de 31% das rendas de propriedade foram enviadas para fora do Brasil em 2006.

e BPC apresentam vazamentos bem distintos, com uma participação relativa bem maior da poupança neste último, apesar de que, mesmo no PBF, a participação da poupança é maior do que no RGPS e no RPPS. Em outras palavras, apesar de menos propensão marginal a poupar de seus beneficiários, em função de seu nível baixo de renda, os choques no PBF e no BPC contribuem mais para a poupança nacional uma vez concluído todo o processo. Por outro lado, os vazamentos e os regimes previdenciários (RGPS e RPPS) têm uma participação maior de envios ao resto do mundo (decorrente, entre outras coisas, de um perfil de consumo com mais participação de importações) e bem menor da poupança.

GRÁFICO 2
Composição dos vazamentos – transferências sociais
(Em %)



Fonte: SAM.
Elaboração própria.

5 OS EFEITOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Como já foi dito, a análise da desigualdade de renda será limitada às diferenças entre os tipos de famílias, ignorando, portanto, a heterogeneidade interna de cada grupo. O objetivo não é o de chegar a números precisos relativos à variação da desigualdade induzida por cada choque exógeno, mas sim apresentar resultados sintéticos que permitam uma avaliação geral da progressividade dos choques sem que se tenha que recorrer a uma série de pressupostos adicionais.

Assim, veem-se na tabela 4 os efeitos sobre a renda *per capita* dos gastos nos serviços e em atividades produtivas. Como foi mencionado, foram registrados os efeitos de educação e de saúde com e sem a apropriação à renda familiar do valor

atribuído aos serviços usados gratuitamente (anexo 1). De imediato, fica claro como a opção de incorporar ou não tais valores afeta a distribuição de renda: sem a apropriação, tanto educação quanto saúde têm efeitos bem mais modestos e levemente regressivos; com a apropriação, o efeito é nitidamente progressivo, uma vez que as famílias mais pobres são as que mais utilizam os serviços públicos.

Chama atenção como o gasto em saúde e educação pública faz que a renda disponível das famílias pobres do meio rural aumente expressivamente. No que diz respeito às exportações de *commodities*, o choque de 1% no PIB tende a ser distributivamente neutro, ou seja, reproduz a concentração de renda vigente na sociedade brasileira.

TABELA 4
Renda *per capita* em 2006 por tipos de famílias e sua variação percentual decorrente dos choques em serviços sociais e atividades produtivas

Tipos de famílias (área *versus* escolaridade do chefe)		Renda anual per capita (R$ 2006)	Variação percentual após o choque de 1% do PIB				
			Educação		Saúde		Exportações *commodities*
			Sem aprop[1]	Com aprop[1]	Sem aprop[1]	Com aprop[1]	
Rural	<1 ano	2.969,00	1,1	6,0	1,0	4,5	0,9
	1-3 anos	3.884,00	1,4	5,0	1,2	3,7	1,1
	4-7 anos	5.101,00	1,5	4,2	1,4	3,2	1,2
	8-11 anos	6.324,00	1,7	3,8	1,5	2,8	1,3
	12-14 anos	8.812,00	1,8	3,5	1,6	2,3	1,2
	15 ou + anos	30.987,00	1,8	2,2	1,6	1,6	1,2
Urbana	< 1 ano	4.711,00	1,3	4,0	1,1	5,7	0,8
	1-3 anos	5.715,00	1,5	3,6	1,3	4,4	0,9
	4-7 anos	7.250,00	1,6	3,4	1,4	3,6	1,0
	8-11 anos	9.224,00	1,7	3,1	1,5	2,7	1,1
	12-14 anos	14.654,00	1,8	2,7	1,6	2,1	1,1
	15 ou + anos	43.507,00	1,7	1,9	1,5	1,6	1,0
Total		10.365,00	1,7	3,0	1,4	2,7	1,0

Fontes: SAM e estimativa de distribuição dos gastos com educação e saúde (anexo 1).
Elaboração própria.
Nota: [1] Com e sem apropriação do gasto de saúde e educação às rendas das famílias usuárias de tais serviços públicos.

A tabela 5, por sua vez, mostra os efeitos das transferências de renda na distribuição entre as famílias. Inegavelmente, o PBF e o BPC são os programas com mais capacidade redistributiva: os efeitos dos choques de 1% do PIB nestes elevam substancialmente a renda das famílias mais pobres, principalmente no meio rural. No caso do PBF, enquanto a renda *per capita* das famílias rurais com chefe sem escolaridade aumenta mais de 10%, a das famílias urbanas com chefe com pelo menos 15 anos de estudo – o equivalente ao nível superior – cresce apenas 1%. Vale notar também, mais uma vez, que os choques no PBF e no BPC, além de serem os mais redistributivos, são também os que mais aumentam a renda média (cerca de 2,2%).

Quanto ao RGPS, já se tinha visto que seu efeito multiplicador do PIB é próximo ao de uma transferência hipotética igualitária e universal. O mesmo ocorre no que diz respeito à distribuição: ambas as transferências estão bem próximas e beneficiam mais os mais pobres, desconcentrando a renda, embora em grau menor do que o PBF e o BPC. Já os regimes de previdência do funcionalismo público destoam dos demais programas existentes por serem nitidamente regressivos:[22] o crescimento de 2,8% da renda das famílias mais ricas – urbanas e com chefe com nível superior – é o maior de todas as simulações, e o crescimento de 0,5% da renda das famílias mais pobres – rurais com chefe sem escolaridade – é o menor de todas. O comportamento errático da distribuição do aumento da renda após o choque de juros exprime o fato de que boa parte do pagamento de juros flui para fora do país e, portanto, não impacta sobremaneira a distribuição de renda interna.

TABELA 5
Renda *per capita* em 2006 por tipos de famílias e sua variação percentual em função dos choques em transferências sociais, pagamento de juros e transferências hipotéticas

Tipos de famílias (área versus escolaridade do chefe)		Renda anual per capita (R$ 2006)	Variação após o choque de 1% do PIB (%)						
			PBF	BPC	RGPS	RPPS	Juros	Transferência Neutra	Transferência igualitária
Rural	<1 ano	2.969,00	10,3	9,1	5,1	0,5	1,3	2,0	5,0
	1-3 anos	3.884,00	8,1	4,4	3,2	0,7	1,7	2,0	4,1
	4-7 anos	5.101,00	5,2	2,7	2,5	0,8	1,4	2,1	3,5
	8-11 anos	6.324,00	4,0	2,2	1,8	0,9	1,3	2,2	3,1
	12-14 anos	8.812,00	2,3	1,7	1,7	1,6	1,0	2,2	2,5
	15 ou + anos	30.987,00	1,3	1,5	1,6	2,2	1,3	2,1	1,4
Urbana	<1 ano	4.711,00	4,8	8,8	4,4	0,9	1,3	1,9	3,4
	1-3 anos	5.715,00	3,7	4,5	3,6	1,1	1,2	2,0	3,0
	4-7 anos	7.250,00	2,7	2,4	2,7	1,4	1,2	2,0	2,6
	8-11 anos	9.224,00	2,0	1,7	1,9	1,6	1,4	2,0	2,3
	12-14 anos	14.654,00	1,4	1,2	1,7	1,9	1,2	2,0	1,8
	15 ou + anos	43.507,00	1,0	1,0	1,3	2,8	1,6	1,9	1,2
Total		10.365,00	2,2	2,2	2,1	1,9	1,3	2,0	2,1

Fonte: SAM.
Elaboração própria.

A tabela 6 mostra os efeitos distributivos dos choques de maneira mais sintética, com base em variações do que se chama de Índice de Gini estilizado, isto é, entre grupos familiares. Os resultados são consistentes com as tabelas anterio-

22. Também no que diz respeito à distribuição de renda, o método utilizado para separar o RPPS do RGPS na PNAD pode acarretar um viés que torna o RPPS mais regressivo. Infelizmente, não dispomos de dados para testar a existência e intensidade deste possível viés. Para mais detalhes, ver o anexo 1.

res: no caso dos serviços sociais, a progressividade ou regressividade dos gastos com educação e saúde dependem da escolha de incorporar ou não o consumo destes serviços à renda familiar. Caso se opte por incorporá-los, então ambos são progressivos: o choque de 1% do PIB no gasto com saúde enseja diminuição de 1,47% no índice; no caso da educação, a queda é um pouco menor, 1,09%. As exportações de *commodities*, por seu turno, têm efeitos basicamente neutros, com apenas um aumento desprezível no Gini.

Entre as transferências, os choques no BPC e no PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade (-2,33% e -2,15% no Índice de Gini, respectivamente). O RGPS mostra-se ainda mais progressivo do que uma transferência hipotética igualitária e o RPPS apresenta-se, mais uma vez, mais regressivo do que os juros da dívida pública.

TABELA 6
Índice de Gini entre tipos de famílias após as simulações e variação percentual em relação ao índice observado
(G0 = 0.3805)

Choque de 1% do PIB em:		Gini entre os grupos (G1)	Variação (%): (G1-G0)/G0
Serviços e atividades produtivas	saúde com apropriação	0,3749	-1,47
	educação com apropriação	0,3764	-1,09
	exportações de commodities	0,3807	0,05
	saúde sem apropriação	0,3810	0,14
	educação sem apropriação	0,3812	0,18
Transferências e juros	BPC	0,3716	-2,33
	PBF	0,3723	-2,15
	RGPS	0,3759	-1,22
	Transferência igualitária	0,3762	-1,13
	Transferência neutra	0,3804	-0,01
	Juros da dívida pública	0,3809	0,11
	RPPS	0,3839	0,89

Fontes: SAM e estimativa de distribuição dos gastos com educação e saúde (anexo 1).
Elaboração própria.

Neste ponto caberia perguntar, são significativas as contribuições de cada política para a queda da desigualdade? Parece que sim. Para que se possa ter um parâmetro de comparação, a melhora recente da desigualdade brasileira entre 2003 e 2008, medida pelo Gini, ocorreu com velocidade média de -1,3% ao ano (a.a.). Ou seja, alguns gastos sociais mais progressivos, se expandidos, ainda podem contribuir substancialmente para a melhoria da concentração de renda no Brasil.

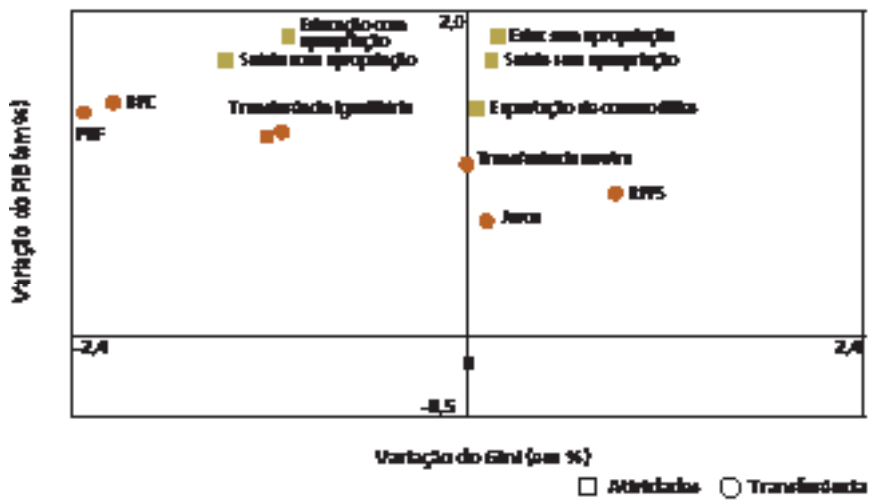
Em suma, uma vez aceitos os pressupostos deste exercício, ver-se-ão resultados bastante consistentes acerca do papel virtuoso do gasto social e, mais especifi-

camente, das transferências de renda direcionadas para os mais pobres. O gráfico 3 mostra o cruzamento dos dados já comentados: no eixo vertical, tem-se a variação percentual do PIB provocada pelo choque de 1% dele em diversas atividades e transferências; no eixo horizontal, tem-se a variação percentual do Índice de Gini estilizado decorrente do mesmo choque.

Se se assume que a meta é conseguir unir crescimento econômico e queda da desigualdade, então todos os pontos do quadrante à esquerda contribuem para este ideal. Mais ainda, no que diz respeito às transferências de renda, vê-se que não há, em absoluto, um *trade-off* entre crescimento e equidade, muito pelo contrário: os choques de 1% do PIB no PBF e no BPC provocam, ao mesmo tempo, a maior variação positiva do PIB e a maior queda na desigualdade. O RGPS fica um pouco atrás em ambos os quesitos, mas também desempenha um papel positivo, muito parecido com o de uma transferência hipotética igualitária. Os choques no pagamento de juros e no RPPS, por outro lado, contribuem pouco para o crescimento e aumentam a concentração de renda.

No que diz respeito aos serviços e às atividades produtivas, vê-se que, se se imputar à renda das famílias o consumo dos serviços públicos de educação e saúde, então os choques nestas duas áreas também geram desdobramentos muito positivos tanto em termos de crescimento quanto de distribuição de renda.

GRÁFICO 3
Variação percentual do PIB (eixo y) e do Índice de Gini estilizado (eixo x) decorrente de cada simulação



Fonte: SAM.
Elaboração própria.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política social responde por uma fração considerável dos gastos públicos no Brasil e está constantemente no centro do debate político, mas seus efeitos macroeconômicos permanecem pouco analisados. Neste texto, a intenção foi a de ajudar a preencher esta lacuna, construindo uma Matriz de Contabilidade Social para o Brasil em 2006 e investigando os efeitos no PIB e na distribuição de renda de choques exógenos nas principais rubricas do gasto social.

A construção de uma SAM requer alto nível de detalhamento dos fluxos econômicos e exigiu a suplementação das informações do SCN e da MIP com dados de registros administrativos e pesquisas domiciliares.

A partir daí, empreende-se uma análise de multiplicadores da SAM, o que implicou a aceitação de diversos pressupostos razoavelmente fortes, em especial, a elasticidade perfeita da oferta (preços fixos). Não obstante, a metodologia é adequada ao propósito de delinear a importância dos diversos componentes do gasto social para o crescimento econômico e para a distribuição de renda.

Os resultados sustentam a tese de que o gasto social cumpre um papel importante e dinâmico na economia brasileira. Do lado dos serviços, encontram-se multiplicadores do PIB consideravelmente maiores para os gastos com saúde (1,70) e educação (1,85) do que para a média do gasto autônomo (1,57) ou para as exportações de *commodities* (1,40). Estes resultados devem ser interpretados de forma cautelosa, em função dos pressupostos do modelo, mas, de qualquer maneira, chamam atenção para as virtudes do gasto social que, além de gerar bem-estar pela provisão gratuita de serviços fundamentais, também contribuem de forma importante para o crescimento econômico e para a redução da desigualdade de renda no país.

A mesma conclusão pode ser estendida às transferências sociais, principalmente aquelas que redistribuem renda: quanto maior a progressividade, maior a contribuição para o crescimento econômico. Isso leva ao melhor dos mundos, caso o objetivo seja simultaneamente o crescimento e a redução da desigualdade. Não há nenhum *trade-off* inescapável entre ambos: aumentos de gasto no Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada para idosos pobres são os que mais contribuem para as duas metas. O gasto da Previdência Social também é benéfico nos dois quesitos e sua importância fica clara quando se constata que seus efeitos são bastante similares aos de uma hipotética transferência igualitária. Nesse sentido, soluções aparentemente inovadoras que surgem no bojo do clamor por reformas, como as atuais propostas de transferências universais básicas, podem ser redundantes.

Dos gastos sociais analisados, apenas as transferências do RPPS têm efeitos questionáveis, uma vez que sua contribuição para o crescimento do PIB é pequena e seu impacto distributivo é regressivo. O mesmo pode ser dito para o pagamento

de juros da dívida pública: contribui pouco para a dinâmica econômica e piora a distribuição de renda, com o agravante de apresentar um enorme vazamento de renda para o exterior.

Juntos, os gastos sociais que promovem crescimento e equidade – Previdência Social (RGPS), saúde, educação, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada – correspondem a cerca de 70% do gasto social total do governo (tabela 1). Estes números atestam para o papel fundamental desempenhado por este tipo de despesa na dinâmica macroeconômica brasileira. Além da expansão desses gastos, uma agenda futura de crescimento com desenvolvimento social deve atentar para a redução do pagamento de juros sobre a dívida pública e para uma mudança no perfil das aposentadorias e das pensões do setor público, que em muito reflete a estrutura bastante desigual do próprio funcionalismo público na ativa.

É imperioso reconhecer que, até o momento, não existem justificativas aparentes para que o gasto social seja discutido apenas como um fardo para as contas públicas. Pelo contrário, os resultados obtidos neste exercício sugerem que as políticas sociais são absolutamente centrais para que se possa alcançar os objetivos de crescimento econômico e diminuição das desigualdades.

REFERÊNCIAS

BARRO, R. J. Voodoo Multipliers. **The Economist's Voice**, v. 6, n. 2, 2009.

BARRO, R. J.; REDLICK, C. J. Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes. **NBER**, Cambridge, 2009 (Working Paper, n. 15369).

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007, v. 2.

BLANCHARD, O.; PEROTTI, R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. **NBER**, Cambridge, 1999 (Working Paper, n. 7269).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, n. 129, jan. 2007.

DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. **Macroeconomia**. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series cross-section sample of brazilian municipalities. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., Salvador: ANPEC, 2008.

HILL, G. Misunderstanding Keynes: Robert J. Barro's Voodoo Multipliers. **The Economist's Voice**, v. 6, n. 4, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistemas de Contas Nacionais**: Brasil. Rio de Janeiro, 2008 (Série Relatórios Metodológicos, n. 24).

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, n. 13, 2007.

JUHN, C.; MURPHY, K. M.; PIERCE, B. Wage inequality and the rise in returns to skill. **The Journal of Political Economy**, n. 3, v. 101, 1993.

PEREIRA, T. R.; SIMÕES, N. A. O papel do BNDES na alocação de recursos: avaliação do custo fiscal do empréstimo de R$ 100 bilhões concedido pela União em 2009. **Revista do BNDES**, n. 33, 2010.

POSSAS, M. L. **Dinâmica da economia capitalista**: uma abordagem teórica. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PYATT, G.; ROUND, J. Accounting and fixed price multipliers in a social accounting matrix framework. **The Economic Journal**, n. 89, 1979.

RAMOS, C. A. Aspectos distributivos do gasto público na saúde. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 24, 2001.

RIBEIRO, M. B. Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil no período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. *In*: RIBEIRO, M. B. (Org.). **Justiça Tributária**. Brasília: Ipea. No prelo.

ROBINSON, S. Multisectoral Models. *In*: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. (Ed.), **Handbook of Development Economics**, New York: Elsevier, 1989, v. 2.

SANTOS, C. H. Panorama das finanças públicas brasileiras 2008/2009. *In*: SANTOS, C. H. (Org.) **Justiça Tributária**. Brasília: Ipea, 2010. No prelo.

SILVA, A. C. M. **Macroeconomia sem equilíbrio**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência social**: impactos distributivos. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, IE, São Paulo, 2008.

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006, v. 2.

TOURINHO, O. A. F. Matriz de Contabilidade Social (SAM) para o Brasil de 1990 a 2005. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, BNDS, v. 14, n. 29, 2008.

TOURINHO, O. A. F.; SILVA, N. L. C.; ALVES, Y. L. B. **Uma matriz de contabilidade social para o Brasil em 2003**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1242).

ANEXO 1

1.1 DISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS E DOS GASTOS SOCIAIS POR TIPOS DE FAMÍLIAS

A SAM construída neste trabalho baseia-se na desagregação do setor institucional "famílias" em 12 categorias, formadas pela combinação da área de moradia da família (rural ou urbana) com a faixa de escolaridade do chefe do domicílio (sem escolaridade, de 1 a 3 anos de estudo, de 4 a 7 anos, de 8 a 11 anos, de 12 a 14 anos ou 15 ou mais anos de estudo). De acordo com a PNAD 2006, pode-se ver na tabela 7 que a desigualdade entre os 12 grupos assim formados representa entre 37% e 40% da desigualdade total da renda domiciliar *per capita* no Brasil. Na tabela 8, vê-se algumas estatísticas descritivas básicas.

TABELA 7
Desigualdade entre tipos de família e desigualdade total segundo os indicadores Theil-T e Theil-L – Brasil, 2006

	Theil-T	Theil-L
A. Desigualdade total	0.576	0.632
B. Desigualdade entre tipos de família	0.214	0.253
B/A (%)	37,1	40,0

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

TABELA 8
Estatísticas descritivas básicas dos tipos familiares – Brasil, 2006[23]

Tipo de família	População (em %)	Renda (em %)	Renda domiciliar *per capita* (R$ set. 2006)
Rural, chefe sem escolaridade	6,1	2,0	160,00
Rural, chefe com 1-3 anos	4,1	1,6	192,00
Rural, chefe com 4-7 anos	4,6	2,4	254,00
Rural, chefe com 8-11 anos	1,1	0,7	311,00
Rural, chefe com 12-14 anos	0,8	0,7	443,00
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0,1	0,3	1.478,00
Urbana, chefe sem escolaridade	10,1	4,9	241,00
Urbana, chefe com 1-3 anos	10,7	6,2	287,00
Urbana, chefe com 4-7 anos	24,5	17,6	355,00
Urbana, chefe com 8-11 anos	12,4	10,8	432,00
Urbana, chefe com 12-14 anos	19,0	26,9	699,00

(Continua)

23. A renda *per capita* difere dos números apresentados anteriormente porque consiste aqui apenas na renda de fato registrada na PNAD, o que exclui, por exemplo, os aluguéis imputados e os ajustes feitos para os totais do SCN.

(Continuação)

Tipo de família	População (em %)	Renda (em %)	Renda domiciliar *per capita* (R$ set. 2006)
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	6,5	25,8	1.944,00
Total	**100**	**100**	**490,00**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

A montagem da SAM exigiu que os valores atribuídos ao setor institucional "famílias" no Sistema de Contas Nacionais fossem distribuídos entre as categorias criadas. Para isso, foi necessário recorrer a dados administrativos e bases de dados públicas, como a PNAD e a POF. Como nem todas as informações estavam disponíveis para 2006 e, além disso, os totais nem sempre são os mesmos do SCN, a estratégia adotada foi a de, em cada caso, repartir o total dos bancos de dados da melhor maneira possível entre os tipos de famílias e, em seguida, distribuir o total encontrado no sistema de acordo com as frações estimadas. Por exemplo, se as famílias da área rural cujos chefes não têm escolaridade formal recebem, na PNAD, 6% das transferências totais distribuídas a título de aposentadorias e pensões, assumiu-se que este grupo também recebe 6% das mesmas transferências que constam no SCN. As regras para a divisão de rendimentos, tributos e gastos públicos sociais são explicitadas a seguir.

1.2 Rendimentos

A desagregação dos rendimentos foi feita em seis grandes rubricas, que contêm subdivisões: abono salarial, FGTS e Seguro-Desemprego; aluguéis recebidos e imputados; aposentadorias e pensões; renda do trabalho – salários e excedente operacional bruto; renda de programas de transferência, do BPC e de juros, dividendos e afins.

1.2.1 Abono salarial, FGTS e Seguro-Desemprego

Estas transferências aparecem nas contas econômicas integradas nos agregados "benefícios de seguridade social em numerário" – D.621, que inclui RGPS, Seguro-Desemprego e abono salarial – e "benefícios sociais com constituição de fundos" –D.622, que inclui os saques do FGTS, do fundo remanescente do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), bem como os benefícios previdenciários pagos pelas administrações públicas ao seus funcionários, exceto os benefícios considerados no circuito das contribuições sociais imputadas. Para separar nestes agregados o montante dos benefícios que interessa, recorrer-se-á aos valores informados pelo Siafi do governo federal, no caso do abono salarial e do Seguro-Desemprego, e às demonstrações contábeis do FGTS – CEF, Exercício 2006, no caso dos saques

do FGTS. As distribuições percentuais destes tipos de rendimentos foram obtidas diretamente da POF 2002-2003, como mostra a tabela 9.

TABELA 9
Distribuição do abono salarial, FGTS e seguro-desemprego – Brasil, 2002-2003 (Em %)

Tipo de família	Abono salarial	FGTS	Seguro-Desemprego
Rural, chefe sem escolaridade	1,4	0,3	0,8
Rural, chefe com 1-3 anos	1,8	0,5	2,0
Rural, chefe com 4-7 anos	3,2	0,9	2,6
Rural, chefe com 8-11 anos	1,4	0,3	0,6
Rural, chefe com 12-14 anos	2,0	0,1	0,2
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0,1	0,0	0,0
Urbana, chefe sem escolaridade	4,2	2,4	4,7
Urbana, chefe com 1-3 anos	7,1	5,4	12,1
Urbana, chefe com 4-7 anos	22,9	18,4	35,0
Urbana, chefe com 8-11 anos	17,8	11,8	18,7
Urbana, chefe com 12-14 anos	35,3	22,7	19,9
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	2,8	37,3	3,2
Total	**100**	**100**	**100**

Fonte: POF 2002-2003.
Elaboração própria.

1.2.2 Aluguéis recebidos e imputados

O valor dos aluguéis recebidos e imputados é incluído no SCN no agregado de excedente operacional bruto (EOB) juntamente ao lucro das empresas. Como o IBGE não divulgou, em 2006, a proporção dos aluguéis na renda de capital das famílias, usou-se a participação encontrada na PNAD por meio dos procedimentos a seguir mencionados.

Para os aluguéis recebidos, que são captados pela PNAD, bastou uma tabulação simples para verificar sua distribuição entre os tipos de famílias. Já os aluguéis imputados consistem em estimativa do valor do aluguel para as famílias que moram em domicílios próprios. Para isso, aplica-se uma regressão por mínimos quadrados ordinários aos domicílios alugados, com o logaritmo natural do valor do aluguel como variável dependente e variáveis relativas às características dos imóveis e às condições de vida das famílias como variáveis independentes. Em seguida, utilizam-se os coeficientes estimados para calcular os valores preditos para os domicílios próprios, adicionando um termo aleatório de erro. Os percentuais apropriados por cada tipo de família estão listados na tabela 10.

TABELA 10
Distribuição dos aluguéis recebidos e dos imputados por tipos de família – Brasil, 2006
(Em %)

Tipo de família	Aluguéis recebidos	Aluguéis imputados
Rural, chefe sem escolaridade	0,3	1,5
Rural, chefe com 1-3 anos	0,6	1,3
Rural, chefe com 4-7 anos	1,5	2,1
Rural, chefe com 8-11 anos	0,9	0,6
Rural, chefe com 12-14 anos	1,0	0,6
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0,3	0,2
Urbana, chefe sem escolaridade	2,8	6,2
Urbana, chefe com 1-3 anos	6,0	8,3
Urbana, chefe com 4-7 anos	17,2	21,9
Urbana, chefe com 8-11 anos	10,2	12,7
Urbana, chefe com 12-14 anos	28,0	26,5
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	31,2	18,0
Total	**100**	**100**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

1.2.3 Aposentadorias e pensões

Como a PNAD capta separadamente as aposentadorias e pensões dos regimes públicos de previdência e as aposentadorias e pensões complementares, para estas últimas bastou obter o percentual apropriado por cada tipo de família. No caso dos regimes públicos, o procedimento tornou-se mais complicado diante da necessidade de separar os benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo Regime Próprio de Previdência Social aos servidores públicos inativos.

Em que pese a indisponibilidade de dados de boa qualidade, o processo foi facilitado pelas características de cada regime: o RGPS paga benefícios até um determinado teto[24] (R$ 2.801,56 em dezembro de 2006) e boa parte dos benefícios do RPPS está acima dele. Assim, para separar principalmente as faixas superpostas, cotejaram-se os dados do RGPS com os parcos dados disponíveis para o serviço público em 2005. Infelizmente, a discriminação dos benefícios por faixas de valores só pôde ser obtida para os aposentados e pensionistas civis do Poder Executivo Federal, que correspondiam então a cerca de 20% do total de beneficiários do RPPS: tomou-se esta distribuição como representativa da distribuição geral do RPPS. Pode-se especular que tal procedimento introduz vieses em

24. O RGPS paga apenas um número bastante residual de aposentadorias e de pensões acima do teto: menos de 0,1% do total destes benefícios em 2005.

direções opostas, que muito provavelmente acabam se anulando: por um lado, há exclusão dos militares, do Ministério Público da União (MPU) e dos Poderes Legislativo e Judiciário, cujas aposentadorias e pensões tendem a ser mais altas do que as do Poder Executivo;[25] por outro, é provável que os benefícios do Poder Executivo Federal sejam superiores aos pagos pelos estados e sobretudo pelos municípios. A escassez de dados não nos permite averiguar empiricamente o saldo líquido destes dois vieses, de modo que, neste trabalho, simplesmente supõe-se que ambos se cancelam e não influenciam sobremaneira os resultados, o que nos parece bastante plausível uma vez que o problema só existe de fato para aquelas faixas intermediárias de renda em que há sobreposição do RGPS ao RPPS.

Como as faixas obtidas não eram exatamente as mesmas, adotou-se o pressuposto de distribuição linear dos benefícios em cada faixa. Finalmente, cruzaram-se os valores declarados na PNAD 2006 – como múltiplos do salário mínimo – com os percentuais das duas últimas colunas da tabela 11 e sortearam-se aleatoriamente os indivíduos entre os dois regimes de acordo com eles. O resultado final das distribuições está na tabela 12.

TABELA 11
Número de benefícios pagos pelo RGPS e pelo RPPS por faixas de renda – Brasil, 2005-2006[26]

Faixas de renda (múltiplos do SM)	Número de benefícios mensais			Distribuição relativa (%)	
	RGPS	RPPS	Total	RGPS	RPPS
<= 1	12.725.329	–	12.725.329	100	–
> 1 e <= 3	4.161.216	9.339	4.170.555	99,8	0,2
> 3 e <= 4	1.200.181	420.253	1.620.434	74,1	25,9
> 4 e <= 5	841.522	557.225	1.398.747	60,2	39,9
> 5 e <= 6	566.351	425.771	992.122	57,1	42,9
> 6 e <= 7	121.791	363.012	484.803	25,1	74,9
> 7 e <= 10	2. 336	534.236	555.572	3,8	96,2
> 10	7.210	796.925	804.135	9,0	99,1
Total	**19.644.936**	**3.106.761**	**22.751.697**		

Fontes: Estimativa própria baseada na distribuição dos servidores civis e federais obtida em Brasil (2007) e nos dados do Anuário Estatístico de Previdência Social, do Ministério da Previdência Social (MPS) publicado. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>.
Elaboração própria.

25. De acordo com MPOG (2007), existiam em dezembro de 2006, cerca de 611 mil aposentados ou pensionistas civis do Poder Executivo Federal, contra 324 mil militares e 33 mil dos Poderes Legislativo e Judiciário. O benefício médio pago aos primeiros era de R$ 3.224,00, contra R$ 3.874,00 dos militares e R$ 11.195,00 dos Poderes Legislativo e Judiciário. Segundo dados do Anuário Estatístico de Previdência Social, do Ministério da Previdência Social, publicado. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>, o RPPS pagava em 2006 cerca de 3,1 milhões de benefícios.

26. Para o RGPS, trata-se da distribuição em 2006; para o RPPS, trata-se dos totais de 2006 divididos de acordo com a distribuição de 2005 em múltiplos do salário mínimo.

TABELA 12
Distribuição das aposentadorias e pensões complementares do RGPS e do RPPS – Brasil, 2006
(Em %)

Tipo de família	Aposentadorias complementares	RGPS	RPPS
Rural, chefe sem escolaridade	0,6	6,3	0,0
Rural, chefe com 1-3 anos	0,4	3,0	0,1
Rural, chefe com 4-7 anos	0,8	3,0	0,3
Rural, chefe com 8-11 anos	0,2	0,4	0,1
Rural, chefe com 12-14 anos	0,3	0,4	0,5
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0,4	0,1	0,3
Urbana, chefe sem escolaridade	3,4	13,8	1,5
Urbana, chefe com 1-3 anos	5,0	13,5	2,4
Urbana, chefe com 4-7 anos	14,8	25,2	10,7
Urbana, chefe com 8-11 anos	11,4	9,3	8,7
Urbana, chefe com 12-14 anos	28,8	16,1	27.3
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	34,0	8,9	48,1
Total	**100**	**100,0**	**100**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

1.2.4 Renda do trabalho e excedente operacional bruto

O SCN classifica os rendimentos do trabalho recebidos pelas famílias em três categorias: remuneração dos empregados, EOB e rendimento misto – para os trabalhadores por conta própria. A PNAD não utiliza este tipo de classificação, o que tornou necessária a elaboração de uma estratégia para repartir a renda dos empregadores e as contas próprias na PNAD em um montante equivalente à remuneração do seu trabalho e outro equivalente à remuneração do capital.

A estratégia escolhida consiste na criação de uma distribuição contrafactual a partir da metodologia desenvolvida por Juhn, Murphy e Pierce (1993). Mais especificamente, primeiro aplicou-se uma equação tradicional de salários aos trabalhadores empregados com e sem carteira assinada e, em seguida, imputou-se um valor predito aos empregadores e aos por conta própria, mantendo constantes os preços – isto é, os coeficientes estimados para os empregados – e a distribuição dos resíduos. Apenas as quantidades variaram: desta forma, obteve-se um valor predito de qual seria a renda de cada empregador e conta própria caso o indivíduo fosse um empregado. Nos casos em que o valor predito foi inferior ao rendimento efetivamente declarado, considerou-se que o excedente representa a remuneração do capital, ou seja, o EOB. Nos casos em que o valor predito foi

superior ao declarado, não foi atribuído nenhum valor ao EOB. As tabelas 13 e 14 mostram a distribuição percentual da renda do trabalho e do capital para trabalhadores por conta própria e para empregadores, respectivamente. A tabela 15 mostra a distribuição final na população.

TABELA 13
Decomposição da renda dos trabalhadores por conta própria em remuneração do trabalho e do capital – Brasil, 2006
(Em %)

Tipo de família	Trabalho	Capital	Total
Rural, chefe sem escolaridade	2	1	3
Rural, chefe com 1-3 anos	2	1	3
Rural, chefe com 4-7 anos	4	2	5
Rural, chefe com 8-11 anos	1	1	2
Rural, chefe com 12-14 anos	1	0	1
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0	0	0
Urbana, chefe sem escolaridade	4	1	4
Urbana, chefe com 1-3 anos	5	1	7
Urbana, chefe com 4-7 anos	16	5	21
Urbana, chefe com 8-11 anos	9	3	12
Urbana, chefe com 12-14 anos	15	7	22
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	14	6	20
Total	**73**	**27**	**100**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

TABELA 14
Decomposição da renda dos empregadores em remuneração do trabalho e do capital – Brasil, 2006
(Em %)

Tipo de família	Trabalho	Capital	Total
Rural, chefe sem escolaridade	0	0	0
Rural, chefe com 1-3 anos	0	1	1
Rural, chefe com 4-7 anos	1	1	2
Rural, chefe com 8-11 anos	0	0	1
Rural, chefe com 12-14 anos	0	1	1
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0	0	1
Urbana, chefe sem escolaridade	1	1	1
Urbana, chefe com 1-3 anos	1	1	2
Urbana, chefe com 4-7 anos	7	6	13
Urbana, chefe com 8-11 anos	6	5	11

(Continua)

(Continuação)

Tipo de família	Trabalho	Capital	Total
Urbana, chefe com 12-14 anos	19	14	33
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	20	15	35
Total	**55**	**45**	**100**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

TABELA 15
Distribuição da renda do trabalho e do capital – Brasil, 2006
(Em %)

Tipo de família	Trabalho	Capital	Total
Rural, chefe sem escolaridade	1	0	1
Rural, chefe com 1-3 anos	1	0	1
Rural, chefe com 4-7 anos	2	0	2
Rural, chefe com 8-11 anos	1	0	1
Rural, chefe com 12-14 anos	1	0	1
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0	0	0
Urbana, chefe sem escolaridade	3	0	4
Urbana, chefe com 1-3 anos	5	0	5
Urbana, chefe com 4-7 anos	15	2	17
Urbana, chefe com 8-11 anos	10	1	11
Urbana, chefe com 12-14 anos	25	4	29
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	23	3	27
Total	**88**	**12**	**100**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

1.2.5 Renda de programas de transferência, do Benefício de Prestação Continuada e de juros, dividendos e afins

A PNAD, infelizmente, capta todas estas rendas em única variável residual denominada "outros rendimentos". Logo, foi necessário utilizar um procedimento que combina os métodos de Soares *et al.* (2006) e de Foguel e Barros (2008) para isolar cada fonte.

Para isso, o primeiro passo foi separar os rendimentos do BPC cruzando a informação do suplemento específico de transferências de renda da PNAD 2006 com o valor declarado em "outros rendimentos": retirou-se o valor de um salário mínimo (na época R$350,00) de todos os moradores de domicílios que recebiam o BPC e que declararam R$ 350,00 ou mais nesta categoria. Em seguida, compatibilizou-se o número de benefícios por domicílio com o declarado no suplemento.

O passo seguinte consistiu na separação da renda dos programas sociais. O suplemento da PNAD 2006 pergunta especificamente se o domicílio recebia o benefício do PBF, do Peti e de outros programas. No caso do Peti, pergunta-se também o número de benefícios. A estratégia adotada foi a de somar os "outros rendimentos" de todos os membros de cada domicílio e retirar o maior valor possível de acordo com os benefícios declarados, como na tabela 16. No caso dos *outros benefícios*, devido à falta de informações detalhadas, optou-se por um teto equivalente ao BPC. Uma vez subtraídas as transferências, o valor restante dos "outros rendimentos" foi considerado com juros e dividendos. A distribuição final encontra-se na tabela 17.

TABELA 16
Valores típicos atribuídos às principais transferências registradas pelo suplemento da PNAD 2006

Benefício recebido	Valor máximo possível em 2006 (R$)
Apenas o PBF	95,00
Apenas o PetI	40,00 por benefício
Apenas "outros benefícios"	350,00
PBF e Peti	95,00 + 40,00 por benefício
PBF e "outros benefícios"	445,00
Peti e "outros benefícios"	40,00 por benefício + 350,00
PBF, Peti e "outros benefícios"	445,00 + 40,00 por benefício

Fonte: Valores administrativos dos benefícios à época informados pelo governo federal.
Elaboração própria.

TABELA 17
Distribuição dos programas de transferência de renda, do BPC e juros, dividendos e afins – Brasil, 2006
(Em %)

Tipo de família	Transferências	BPC	Juros e afins
Rural, chefe sem escolaridade	13,5	11,9	1,9
Rural, chefe com 1-3 anos	8,7	4,2	2,2
Rural, chefe com 4-7 anos	7,5	3,1	2,3
Rural, chefe com 8-11 anos	1,5	0,5	0,5
Rural, chefe com 12-14 anos	0,6	0,3	0,3
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0,0	0,1	0,2
Urbana, chefe sem escolaridade	15,0	30,1	5,1
Urbana, chefe com 1-3 anos	13,6	17,6	5,2
Urbana, chefe com 4-7 anos	24,4	20,3	13,9
Urbana, chefe com 8-11 anos	8,6	6,4	11,6
Urbana, chefe com 12-14 anos	6,3	4,8	22,1

(Continua)

(Continuação)

Tipo de família	Transferências	BPC	Juros e afins
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	0,2	0,7	34,7
Total	**100**	**100**	**100**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

1.3 Contribuições e tributos

As contribuições e os impostos pagos pelas famílias foram divididos em dois grandes grupos: as contribuições previdenciárias e os tributos diretos e indiretos.

1.3.1 Contribuições previdenciárias

As contribuições previdenciárias foram imputadas na PNAD 2006 de acordo com as regras em vigor naquele ano, listadas na tabela 18. A distribuição entre os tipos de famílias segue na tabela 19.

TABELA 18
Regras e alíquotas das contribuições previdenciárias – Brasil, 2006

Categoria	Faixa de renda		Alíquota
	De	Até	
Empregados com carteira	350,00	840,55	7,65
Empregados com carteira	840,56	1.050,00	8,65
Empregados com carteira	1.050,01	1.400,91	9,0
Empregados com carteira	1.400,92	2.801,82	11,0
Empregados com carteira	2.801,83	∞	11,0 % de R$ 2.801,82
Militares	Todas	Todas	10,5
Servidores públicos	Todas	Todas	11,0
Contribuintes individuais e facultativos	350	2.801,82	20,0
Contribuintes individuais e facultativos	2801,83	∞	20,0 de R$ 2.801,82
Inativos	0	4.482,91	–
Inativos	4482,91	∞	11,0 % de R$ 4.482,91

Fonte: MPS.

TABELA 19
Distribuição das contribuições previdenciárias – Brasil, 2006
(Em %)

Tipo de família	Contribuições previdenciárias
Rural, chefe sem escolaridade	0,5
Rural, chefe com 1-3 anos	0,9
Rural, chefe com 4-7 anos	1,9
Rural, chefe com 8-11 anos	0,6
Rural, chefe com 12-14 anos	0,8

(Continua)

(Continuação)

Tipo de família	Contribuições previdenciárias
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0,3
Urbana, chefe sem escolaridade	2,4
Urbana, chefe com 1-3 anos	4,0
Urbana, chefe com 4-7 anos	14,7
Urbana, chefe com 8-11 anos	11,2
Urbana, chefe com 12-14 anos	32,6
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	29,9
Total	**100**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

1.3.2 Tributos diretos e indiretos

A distribuição dos tributos diretos e indiretos foi obtida com base na POF 2002-2003, a partir da metodologia desenvolvida por Silveira (2008). Os impostos diretos compreendem, essencialmente, o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU); os indiretos incluídos foram o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e o PIS. A tabela 20 contém os resultados.

TABELA 20
Distribuição dos tributos diretos e indiretos – Brasil, 2002-2003
(Em %)

Tipo de família	Tributos diretos	Tributos indiretos
Rural, chefe sem escolaridade	0,2	1,5
Rural, chefe com 1-3 anos	0,4	2,3
Rural, chefe com 4-7 anos	0,9	2,6
Rural, chefe com 8-11 anos	0,3	0,6
Rural, chefe com 12-14 anos	0,4	0,5
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0,3	0,2
Urbana, chefe sem escolaridade	1,6	4,5
Urbana, chefe com 1-3 anos	5,1	9,0
Urbana, chefe com 4-7 anos	13,3	20,8
Urbana, chefe com 8-11 anos	8,3	12,6
Urbana, chefe com 12-14 anos	26,1	25,1
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	43,1	20,3
Total	**100**	**100**

Fonte: POF 2002-2003.
Elaboração própria.

1.4 Gastos públicos sociais

As duas grandes rubricas do gasto público social que tiveram que ser divididas entre as famílias para calcular a distribuição de renda com o consumo embutido foram as de educação e saúde públicas.

1.4.1 Educação

Os recursos gastos pelo governo com a educação pública por nível educacional foram obtidos a partir de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para 2006, conforme a tabela 21. Em seguida, na PNAD 2006, atribuiu-se os valores aos indivíduos frequentadores do ensino público, resultando na distribuição encontrada na tabela 22.

TABELA 21
Estimativa de investimento público direto em educação por estudante e nível – Brasil, 2006
(Em R$)

Ano	Investimento público direto por estudante					
			Níveis de ensino			
			Ensino fundamental			
	Educação básica	Educação infantil	Da 1ª à 4ª série	Da 5ª à 8ª série	Ensino médio	Educação superior
2006	1.773,00	1.533,00	1.825,00	2.004,00	1.417,00	11.820,00

Fonte: INEP.

TABELA 22
Distribuição dos gastos públicos com educação – Brasil, 2006
(Em %)

Tipo de família	Educação pública
Rural, chefe sem escolaridade	7,0
Rural, chefe com 1-3 anos	4,5
Rural, chefe com 4-7 anos	5,0
Rural, chefe com 8-11 anos	1,1
Rural, chefe com 12-14 anos	0,9
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0,1
Urbana, chefe sem escolaridade	9,9
Urbana, chefe com 1-3 anos	10,5
Urbana, chefe com 4-7 anos	24,7
Urbana, chefe com 8-11 anos	12,6
Urbana, chefe com 12-14 anos	18,4
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	5,3
Total	**100**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

1.4.2 Saúde

Para a distribuição dos gastos governamentais com saúde entre as famílias brasileiras, empregou-se uma metodologia baseada no trabalho de Ramos (2001) com a PNAD 1998. No presente caso, contudo, optou-se por utilizar o suplemento de saúde da PNAD 2003, bem como os dados do Sistema de Informações Ambulatoriais/Sistema de Informações Hospitalares (Datasus), da execução orçamentária do Ministério da Saúde (MS) e do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS) para os estados e municípios.

Em primeiro lugar, dividiu-se toda a execução orçamentária do MS, em 2003, em seis grandes grupos e 26 subgrupos, conforme a tabela 23. Para compatibilização com o SCN, os únicos gastos excluídos foram aqueles relativos a pessoal inativo, amortizações, juros e investimentos.

TABELA 23
Gasto público federal com saúde – Brasil, 2003

Grande grupo	Subgrupo	Valor gasto em 2003 (R$)	%
Internações	Obstetrícia	865.349.095	3,3
	Pediatria	765.699.275	2,9
	Psiquiatria	545.615.197	2,1
	Outras internações	4.677.463.498	17,7
	Instituto Nacional de Câncer (Inca) e pioneiras sociais	328.395.713	1,2
Atendimentos ambulatoriais	Consultas médicas	630.149.443	2,4
	Consultas odontológicas	39.886.797	0,2
	Consultas com outros profissionais	644.765.640	2,4
	Quimioterapia, hemodiálise e afins	1.691.798.413	6,4
	Injeções e curativos	30.351.252	0,1
	Cirurgia em ambulatório	347.185.700	1,3
	Gesso ou imobilização	238.561.843	0,9
	Exames complementares	2.534.238.158	9,6
	Outros atendimentos	242.577.992	0,9
	Piso da Atenção Básica e do Programa Saúde da Família	3.519.620.073	13,4
	Vacinas e vacinações	409.603.455	1,6
	Programa de Expansão e Consolidação Saúde da Família (PROESF)	13.629.000	0,1
Outros	Hospitais próprios do Fundo Nacional de Saúde (FNS)	213.421.462	0,8
	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSS)	59.761.795	0,2
	Manutenção do Sistema Único de Saúde (SUS) –diversos	492.722.473	1,9

(Continua)

(Continuação)

Grande grupo	Subgrupo	Valor gasto em 2003 (R$)	%
Medicamentos	Farmácia básica	176.643.969	0,7
	Medicamentos	633.974.908	2,4
	Doença Sexualmente Transmissível (DST)/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS)	550.999.998	2,1
	Medicamentos excepcionais	516.000.000	2,0
Pessoal ativo	Pessoal ativo	3.330.832.338	12,6
Serviços públicos	Manutenção de unidades indígenas	136.889.214	0,5
	Programas universais, pesquisa científica	2.643.740.473	10,0
	Banco KFW no Ceará e no Piauí	6.700.000	0,0
	Prevenção do câncer cérvico-uterino	71.265.170	0,3
Total		**26.357.842.344**	**100**

Fonte: Execução orçamentária do Ministério da Saúde, 2003.

Para as internações, o agrupamento em quatro categorias foi feito para tornar os dados compatíveis com a pergunta da PNAD 2003 relativa às internações ocorridas nos últimos 12 meses. Foram consideradas internações pediátricas aquelas de crianças com até 11 anos. Assim, para os quatro primeiros subgrupos simplesmente dividiu-se o valor total gasto pelo MS pelo número de internações declaradas na PNAD, ponderadas pelo número de dias que cada paciente disse ter ficado internado. Para o último subgrupo – Inca e pioneiras sociais – dividiu-se o valor gasto por igual entre todos os pacientes que foram classificados, na PNAD, como "outras internações".

Quanto aos atendimentos ambulatoriais, as categorias foram, na medida do possível, compatibilizadas com as opções da pergunta da PNAD sobre os atendimentos nas últimas duas semanas. Esta compatibilização é basicamente uma versão expandida e revisada da elaborada por Ramos (2001) para 1998, que não pôde ser aplicada diretamente em função de mudanças na classificação dos procedimentos no SIA/SIH e da incorporação de novos procedimentos.

Assim, as consultas médicas, odontológicas e com outros profissionais de saúde, as injeções e curativos, as cirurgias em ambulatório, as imobilizações, os exames complementares e os outros atendimentos foram distribuídos segundo média simples do valor gasto pelo número de atendimentos em cada categoria. Para distribuir os gastos com atendimentos de alta complexidade, que em 1998 tiveram que ser distribuídos de forma *ad hoc* por Ramos (2001), aproveitou-se a inclusão da categoria "quimioterapia, hemodiálise e afins" na PNAD 2003. Mais uma vez, o valor imputado foi a divisão do valor total pelo número de atendimentos. Da mesma maneira, as vacinas e as vacinações foram distribuídas por igual entre os pacientes que disseram ter procurado o SUS com esta finalidade.

Já o PAB e o PSF, por sua vez, foram divididos de maneira bem diferente da de Ramos: os valores de ambos foram somados e repartidos por igual entre todos os indivíduos que disseram ter feito consultas médicas pelo SUS ou consulta com agente comunitário ou qualquer atendimento bancado pelo SUS em posto de saúde. Finalmente, o PROESF foi dividido por igual entre os beneficiários do PAB e do PSF.

O grupo "outros" abarca três subgrupos: os hospitais próprios, que, na falta de melhores informações, tiveram seu valor dividido por igual entre os que utilizaram serviços ambulatoriais ou estiveram internados em hospitais públicos do SUS; os gastos diversos, especialmente com manutenção administrativa, o Datasus e os auxílios aos servidores, cujos valores foram divididos por igual entre todos que utilizaram serviços ambulatoriais ou internações pelo SUS; e os gastos da ANSS, que foram repartidos por igual entre os usuários do setor privado.

Quanto aos medicamentos, a divisão das rubricas "farmácia básica" e "aquisição e distribuição de medicamentos" foi idêntica à de Ramos (2001): os valores foram repartidos por igual entre todos os pacientes que afirmaram ter recebido medicamentos gratuitos – exclusive amostra grátis – na última consulta médica. Diante da impossibilidade de identificação na PNAD dos possíveis beneficiários de medicamentos para DST/AIDS, o valor destes foi dividido por igual entre toda a população brasileira. Por fim, os medicamentos excepcionais foram rateados de acordo com a distribuição dos procedimentos de alta complexidade.

O destino dos gastos com pessoal ativo foi vinculado aos órgãos de trabalho. Desta forma, as despesas com pessoal ativo da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foram divididas de forma universal e igualitária. As despesas do FNS e de hospitais específicos foram compartilhadas entre os usuários do SUS de forma igualitária. O valor gasto com pessoal ativo da ANSS foi repartido por igual entre usuários do setor privado.

Finalmente, o último grupo é formado por serviços que constituem bens públicos. No caso dos "gastos universais", que incluem o controle de endemias, comunicação social e fomento à pesquisa, o total foi rateado entre toda a população brasileira. As despesas com manutenção de unidades indígenas foram distribuídas entre os que se declararam indígenas. As despesas com prevenção do câncer cérvico-uterino foram repartidas entre mulheres usuárias do SUS. Por último, as despesas com a parceria com o banco alemão KFW no Ceará e no Piauí foram divididas entre a população de cada estado.

Uma vez distribuídos todos os gastos federais, pode-se averiguar a proporção apropriada por cada tipo de família. Para distribuir os gastos estaduais, simplesmente replicou-se a distribuição dos gastos federais em cada estado: por exemplo, o total gasto pelo estado de São Paulo foi dividido entre 12 tipos de famílias daquele estado, seguindo as mesmas proporções do gasto federal lá. Para os gastos municipais, classificaram-se os municípios brasileiros em dois grupos: aqueles pertencentes às regiões metropolitanas (RMs) da PNAD e o resto do país. No primeiro caso, repartiram-se os gastos dos municípios das RMs de acordo com os gastos federais por RM. Para o resto dos municípios, fez-se a soma dos gastos municipais em cada estado e distribuiram-se estes gastos de acordo com os gastos federais em serviços ambulatoriais – exclusive atendimentos de alta complexidade – nos mesmos estados. A tabela 24 mostra a repartição final do gasto público em saúde entre os tipos de famílias.

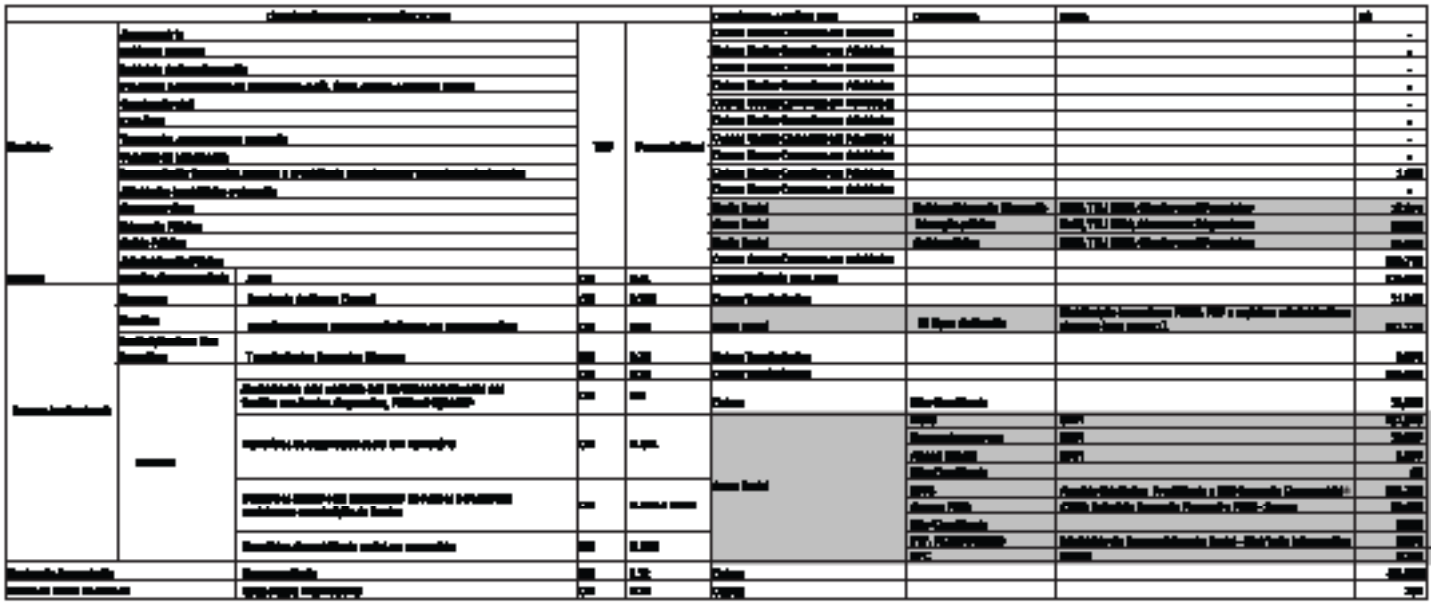
TABELA 24
Distribuição do gasto público federal, estadual e municipal em saúde – Brasil, 2003
(Em %)

Tipo de família	Gasto público em Saúde
Rural, chefe sem escolaridade	5,0
Rural, chefe com 1-3 anos	3,1
Rural, chefe com 4-7 anos	3,3
Rural, chefe com 8-11 anos	0,7
Rural, chefe com 12-14 anos	0,4
Rural, chefe com 15 ou mais anos	0,0
Urbana, chefe sem escolaridade	17,0
Urbana, chefe com 1-3 anos	15,2
Urbana, chefe com 4-7 anos	30,0
Urbana, chefe com 8-11 anos	11,3
Urbana, chefe com 12-14 anos	11,8
Urbana, chefe com 15 ou mais anos	2,3
Total	**100**

Fonte: PNAD 2006.
Elaboração própria.

ANEXO 2

Gastos do governo e outros gastos de acordo com o SCN e a desagregação da SAM



ANEXO 3

A SAM para 2006

(R$ milhões)

		PRODUTOS														ATIVIDADES					
		Agropec	Ind extr	Ind trans	Prod/dist	Con civil	Comércio	Transp	Serv info	Inter finan	Imob alug	Outros	Educ pub	Saud pub	Adm pub	Agropec	Ind extr	Ind trans	Prod/dist	Con civil	Comércio
PRODUTOS	Agropec															19230	0	124518	0	0	0
	Ind extr															1609	7483	109603	5718	2703	0
	Ind trans															59029	20807	623959	12080	70158	25588
	Prod/dist															1557	4151	42447	34092	514	7749
	Con civil															0	1550	1736	9	3663	179
																0	0	3980	0	50	6086
	Transp															2781	11308	38006	2158	1070	15878
	Serv info															694	3918	16913	1897	501	5328
	Inter finan															1834	2997	34252	2362	1879	8059
	Imob alug															225	5360	8042	474	580	10320
	Outros															68	8661	33650	6975	3759	19959
	Educ pub																				
	Saud pub																				
	Adm pub															0	0	0	0	0	0
ATIVIDADES	Agropec	183468	128	14971	0	0	8	0	0	0	18	0	0	0	0						
	Ind extr	0	123046	1684	0	25	81	0	0	0	263	0	0	0	0						
	Ind trans	0	3936	1384625	32	302	380	0	0	0	1218	0	0	0	0						
	Prod/dist	0	0	0	141730	0	0	0	0	0	389	60	0	0	0						
	Con civil	0	0	0	0	180558	0	0	0	0	606	0	0	0	0						
	Comércio	22894	2976	298505	0	2	-3891	1037	369	0	1455	9407	0	0	0						
	Transp	2508	3765	30508	0	3	84	158561	0	0	281	6	0	0	0						
	Serv info	0	0	3	0	0	-680	0	150951	0	207	2	0	0	0						
	Inter finan	0	0	0	0	0	0	0	0	225857	441	0	0	0	0						
	Imob alug	0	0	2	0	0	61	0	0	0	188151	30	0	0	0						
	Outros	0	2	33	0	0	12889	0	0	0	20164	479840	0	0	0						
	Educ pub	5	0	9	0	0	0	0	0	0	32	407	90935	0	0						
	Saud pub	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1646	0	66432	0						
	Adm pub	165	0	1679	2744	0	1196	2236	208	0	622	7373	0	0	302772						
FATORES	Trabalho															47003	11773	177957	16183	29210	107853
	Conta prop															34254	264	14234	0	19177	29076
	EOB															29156	46087	151666	59557	47574	92185

(Continua)

(Continuação)

SETORES ITITUCIONAIS			PRODUTOS														ATIVIDADES					
			Agropec	Ind extr	Ind trans	Prod/dist	Con civil	Comércio	Transp	Serv info	Inter finan	Imob alug	Outros	Educ pub	Saud pub	Adm pub	Agropec	Ind extr	Ind trans	Prod/dist	Con civil	Comércio
	Empresas																					
	FAMÍLIAS	Rural <1																				
		Rural 1-3																				
		Rural 4-7																				
		Rural 8-11																				
		Rural 12-14																				
		Rural 15+																				
		Urb <1																				
		Urb 1-3																				
		Urb 4-7																				
		Urb 8-11																				
		Urb 12-14																				
		Urb 15+																				
	ISFL																					
	Renda propriedade																					
	Capital																					
	Resto do Mundo		5302	32408	179425	2634	220	2100	5991	5607	3019	13173	21800			0						
	GOVERNO	Governo	9397	2096	195756	32432	5633	0	11941	33277	12929	1543	30059			0	1153	740	9530	674	326	4494
		Particip liq																				
		RGPS																				
		Seg Desem																				
		Abono																				
		Outros num																				
		RPPS																				
		Saq FGTS																				
		Outros ben																				
		PBF																				
		BPC																				
		Saúde																				
		Educ																				
Total			**223739**	**168357**	**2107204**	**179572**	**186743**	**12228**	**179766**	**190412**	**241805**	**228563**	**550630**	**90935**	**66432**	**302772**	**198593**	**125099**	**1390493**	**142179**	**181164**	**332754**

(Continua)

(Continuação)

		ATIVIDADES								FATORES			SETORES INSTITUCIONAIS								
														FAMÍLIAS							
		Transp	Serv info	Inter finan	Imob alug	Outros	Educ pub	Saud pub	Adm pub	Trabalho	Conta prop	EOB	Empresas	Rur <1	Rur 1-3	Rur 4-7	Rur 8-11	Rur 12-14	Rur 15+	Urb <1	Urb 1-3
PRODUTOS	Agropec	0	0	0	0	2691	156	23	275					4231	4735	3641	762	593	196	3931	5285
	Ind extr	0	0	0	0	40	4	2	35					15	18	17	7	3	5	27	59
	Ind trans	56427	12617	9456	2135	104860	6115	11127	19873					21024	28121	27680	8890	10177	7022	39095	63004
	Prod/dist	3081	2283	1894	272	15010	3507	1834	5464					1059	1351	1565	555	541	399	4286	6932
	Con civil	38	657	1158	4470	3036	4474	1324	6121					0	0	0	0	0	0	0	0
	Comércio	0	0	0	0	11	0	0	0					0	0	0	0	0	0	0	0
	Transp	15489	3212	2124	268	8283	502	970	1838					3235	3653	2839	1047	1059	856	4647	7066
	Serv info	2406	29390	15565	506	36376	2270	2231	19185					315	521	754	481	774	835	2246	4468
	Inter finan	4861	4330	30210	914	5825	30	30	33157					380	793	1617	935	1863	3203	1816	4730
	Imob alug	1918	4837	1560	812	8555	802	931	7056					4192	5391	6490	1882	2309	1821	10861	17818
	Outros	12840	16131	17913	2728	33566	3569	13003	21176					4535	6362	6944	3182	4827	5623	11045	20127
	Educ pub						0	0	0												
	Saud pub						0	0	0												
	Adm pub	0	0	0	0	0	0	0	0					0	0	0	0	0	0	0	0
ATIVIDADES	Agropec																				
	Ind extr																				
	Ind trans																				
	Prod/dist																				
	Con civil																				
	Comércio																				
	Transp																				
	Serv info																				
	Inter finan																				
	Imob alug																				
	Outros																				
	Educ pub																				
	Saud pub																				
	Adm pub																				
FATORES	Trabalho	43018	25334	57154	5357	172922	65260	33829	176538												
	Conta prop	12548	6102	796	1435	36710															
	EOB	42049	43015	85440	169189	81687	4698	2777	28241					245	464	1579	72	293	110	1370	2721

(Continua)

(Continuação)

		ATIVIDADES								FATORES			SETORES INSTITUCIONAIS								
		Transp	Serv info	Inter finan	Imob alug	Outros	Educ pub	Saud pub	Adm pub	Trabalho	Conta prop	EOB	Empresas	FAMÍLIAS							
														Rur <1	Rur 1-3	Rur 4-7	Rur 8-11	Rur 12-14	Rur 15+	Urb <1	Urb 1-3
SETORES INSTITUCIONAIS	Empresas											629439	8133								
	FAMÍLIAS Rur <1									10017	5280	1953	357								
	FAMÍLIAS Rur 1-3									10280	5046	3397	268								
	FAMÍLIAS Rur 4-7									16641	8057	8016	466								
	FAMÍLIAS Rur 8-11									5438	2080	2716	136								
	FAMÍLIAS Rur 12-14									6932	1301	2691	156								
	FAMÍLIAS Rur 15+									2599	482	1081	272								
	FAMÍLIAS Urb <1									35677	7552	4357	2081								
	FAMÍLIAS Urb 1-3									50312	11461	8333	3071								
	FAMÍLIAS Urb 4-7									159481	33439	34029	9151								
	FAMÍLIAS Urb 8-11									107916	18623	24678	7010								
	FAMÍLIAS Urb 12-14									293334	32303	62978	17750								
	FAMÍLIAS Urb 15+									271153	28972	63021	21005								
	ISFL											915	12828	128	171	205	36	34	43	511	838
	Renda propriedade												107449								
	Capital												368103	-7241	-25076	-15054	-7348	-11874	-15834	903	-33889
	Resto do Mundo									475				9	10	16	5	7	2	34	47
	GOVERNO Governo	1041	2575	3028	158	3356	1	1	36			35716	153180	1614	2723	5763	1856	2412	1091	7603	14517
	GOVERNO Particip liq																				
	GOVERNO RGPS																				
	GOVERNO Seg Desem																				
	GOVERNO Abono																				
	GOVERNO Outros num																				
	GOVERNO RPPS																				
	GOVERNO Saq FGTS																				
	GOVERNO Outros ben																				
	GOVERNO PBF																				
	GOVERNO BPC																				
	GOVERNO Saúde																				
	GOVERNO Educ																				
Total		**195716**	**150483**	**226298**	**188244**	**512928**	**91388**	**68082**	**318995**	**970255**	**154597**	**883320**	**711417**	**33740**	**29235**	**44054**	**12362**	**13018**	**5373**	**88374**	**113725**

(Continua)

(Continuação)

		SETORES INSTITUCIONAIS																		
		FAMÍLIAS				ISFL	Rendas de propriedade	Capital	Resto do mundo	GOVERNO										
		Urb 4-7	Urb 8-11	Urb 12-14	Urb 15+					Governo	Particip liq	RGPS	Seg Desem	Abono	Outros num	RPPS	Saq FGTS	Outros ben	PBF	BPC
PRODUTOS	Agropec	7602	4423	5152	2348	0		11873	22076	0										
	Ind extr	99	63	83	27	0		3047	37689	0										
	Ind trans	114347	88448	125503	82014	0		217353	240296	0										
	Prod/dist	12361	8789	11302	6578	0		0	0	0										
	Con civil	0	0	0	0	0		157385	943	0										
	Comércio	0	0	0	0	0		0	2101	0										
	Transp	12621	10194	13984	9325	0		0	5353	0										
	Serv info	9156	8675	13570	10584	0		0	854	0										
	Inter finan	11670	15530	29896	35014	0		0	1955	1663										
	Imob alug	31751	25958	35604	24703	0		5743	2567	0										
	Outros	40300	41774	71960	65861	32872		1626	26623	0										
	Educ pub									0										
	Saud pub									0										
	Adm pub	0	0	0	0	0		0	0	302772										
ATIVIDADES	Agropec																			
	Ind extr																			
	Ind trans																			
	Prod/dist																			
	Con civil																			
	Comércio																			
	Transp																			
	Serv info																			
	Inter finan																			
	Imob alug																			
	Outros																			
	Educ pub																			
	Saud pub																			
	Adm pub																			
FATORES	Trabalho								864											
	Conta prop																			
	EOB																			

(Continua)

(Continuação)

			SETORES INSTITUCIONAIS																		
			FAMÍLIAS				ISFL	Rendas de propriedade	Capital	Resto do mundo	GOVERNO										
			Urb 4-7	Urb 8-11	Urb 12-14	Urb 15+					Governo	Particip liq	RGPS	Seg Desem	Abono	Outros num	RPPS	Saq FGTS	Outros ben	PBF	BPC
SETORES INSTITUCIONAIS	Empresas		8345	7037	19868	18710	0			1068	11962										
	FAMÍLIAS	Rur <1						3046		113		42	10234	92	54	6	16	78	6	1292	1153
		Rur 1-3						3465		70		76	4798	225	72	3	130	142	17	836	411
		Rur 4-7						3675		154		144	4838	289	126	3	321	268	37	720	299
		Rur 8-11						832		43		40	617	64	55	0	66	74	9	140	51
		Rur 12-14						519		33		18	603	26	80	0	501	33	34	57	33
		Rur 15+						359		4		0	209	0	4	0	330	0	21	2	8
		Urb <1						8076		513		384	22251	520	167	13	1558	716	145	1433	2930
		Urb 1-3						8291		636		859	21856	1326	281	13	2422	1605	256	1295	1709
		Urb 4-7						22113		1676		2919	40693	3851	905	24	10804	5451	1033	2330	1971
		Urb 8-11						18460		1018		1882	14993	2057	704	9	8813	3514	784	824	623
		Urb 12-14						35226		3148		3608	26087	2187	1397	15	27610	6736	2183	606	464
		Urb 15+						55178		1878		5926	14439	349	112	8	48715	11064	3800	18	67
	ISFL		1799	1799	2654	2001	0	2822			9271										
	Renda propriedade									14470	113589										
	Capital		30303	-36982	79173	154754	2979		19535	2356	-66332										
	Resto do Mundo		150	101	276	255		73445	21914		264										
	GOVERNO	Governo	49366	36101	106607	113532	203			187	184543										
		Particip liq									15898										
		RGPS									161618										
		Seg Desem									10987										
		Abono									3957										
		Outros num									95										
		RPPS									101286										
		Saq FGTS									29683										
		Outros ben									8326										
		PBF									9553										
		BPC									9719										
		Saúde									79378										
		Educ									90935										
Total			**329871**	**211910**	**515632**	**525707**	**36054**	**235508**	**438476**	**368688**	**1079192**	**15898**	**161618**	**10987**	**3957**	**95**	**101286**	**29683**	**8326**	**9553**	**9719**

(Continua)

(Continuação)

		GOVERNO		Total	Códigos		
		Saúde	Educ		Grupo	Rubrica	Código
PRODUTOS	Agropec			223739	Produtos/Atividades	Agropec	Agropecuária
	Ind extr			168357	Produtos/Atividades	Ind extr	Indústria extrativa
	Ind trans			2107204	Produtos/Atividades	Ind tras	Indústria de transformação
	Prod/dist			179572	Produtos/Atividades	Prod/dist	Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana
	Con civil			186743	Produtos/Atividades	Con civil	Construção Civil
	Comércio			12228	Produtos/Atividades	Comércio	Comércio
	Transp			179766	Produtos/Atividades	Transp	Transporte, armazenagem e correio
	Serv info			190412	Produtos/Atividades	Serv info	Serviços de informação
	Inter finan			241805	Produtos/Atividades	Inter finan	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados
	Imob alug			228563	Produtos/Atividades	Imob alug	Atividades imobiliárias e aluguéis
	Outros	12946		550630	Produtos/Atividades	Outros	Outros serviços
	Educ pub		90935	90935	Produtos/Atividades	Educ pub	Educação pública
	Saud pub	66432		66432	Produtos/Atividades	Saud pub	Saúde pública
	Adm pub			302772	Produtos/Atividades	Adm pub	Administração e seguridade social
ATIVIDADES	Agropec			198593	Fatores	Trabalho	Remuneração do trabalho
	Ind extr			125099	Fatores	Conta prop	Remuneração dos trabalhadores por conta própria
	Ind trans			1390493	Fatores	EOB	Excedente operacional bruto
	Prod/dist			142179	Setores Institucionais	Empresas	Empresas
	Con civil			181164	Setores Institucionais/Famílias	Rur <1	Famílias rurais com chefe sem escolaridade
	Comércio			332754	Setores Institucionais/Famílias	Rur 1-3	Famílias rurais com educação do chefe entre 1 e 3 anos de estudo
	Transp			195716	Setores Institucionais/Famílias	Rur 4-7	Famílias rurais com educação do chefe entre 4 e 7 anos de estudo
	Serv info			150483	Setores Institucionais/Famílias	Rur 8-11	Famílias rurais com educação do chefe entre 8 e 11 anos de estudo
	Inter finan			226298	Setores Institucionais/Famílias	Rur 12-14	Famílias rurais com educação do chefe entre 12 e 14 anos de estudo
	Imob alug			188244	Setores Institucionais/Famílias	Rur 15+	Famílias rurais com educação do chefe de 15 ou mais anos de estudo
	Outros			512928	Setores Institucionais/Famílias	Urb <1	Famílias urbanas com chefe sem escolaridade
	Educ pub			91388	Setores Institucionais/Famílias	Urb 1-3	Famílias urbanas com educação do chefe entre 1 e 3 anos de estudo
	Saud pub			68082	Setores Institucionais/Famílias	Urb 4-7	Famílias urbanas com educação do chefe entre 4 e 7 anos de estudo
	Adm pub			318995	Setores Institucionais/Famílias	Urb 8-11	Famílias urbanas com educação do chefe entre 8 e 11 anos de estudo
FATORES	Trabalho			970255	Setores Institucionais/Famílias	Urb 12-14	Famílias urbanas com educação do chefe entre 12 e 14 anos de estudo
	Conta prop			154597	Setores Institucionais/Famílias	Urb 15+	Famílias urbanas com educação do chefe de 15 ou mais anos de estudo
	EOB			883320	Setores Institucionais	ISFL	Instituições sem fins lucrativos

(Continua)

(Continuação)

			GOVERNO		Total	Códigos		
			Saúde	Educ		Grupo	Rubrica	Código
SETORES INSTITUCIONAIS	Empresas				711417	Setores Institucionais	Renda propriedade	Rendas de propriedade
	FAMILIAS	Rur <1			33740	Setores Institucionais	Capital	Capital/poupança
		Rur 1-3			29235	Setores Institucionais	Resto do Mundo	Resto do Mundo
		Rur 4-7			44054	Setores Institucionais/Governo	Governo	Outros consumos da administração pública
		Rur 8-11			12362	Setores Institucionais/Governo	Particip liq	Ajustamento pela variação das participações líquidas das famílias nos fundos de pensões, FGTS e PIS/PASEP
		Rur 12-14			13018	Setores Institucionais/Governo	RGPS	Benefícios de seguridade social em numerário: Regime Geral de Previdência Social
		Rur 15+			5373	Setores Institucionais/Governo	Seg Desem	Benefícios de seguridade social em numerário: Seguro Desemprego
		Urb <1			88374	Setores Institucionais/Governo	Abono	Benefícios de seguridade social em numerário: Abono salarial
		Urb 1-3			113725	Setores Institucionais/Governo	Outros num	Benefícios de seguridade social em numerário: outros
		Urb 4-7			329871	Setores Institucionais/Governo	RPPS	Benefícios sociais com constituição de fundos e benefícios sociais sem constituição de fundos: Regimes Próprios de Previdência Social
		Urb 8-11			211910	Setores Institucionais/Governo	Saq FGTS	Benefícios sociais com constituição de fundos e benefícios sociais sem constituição de fundos: Saques do FGTS
		Urb 12-14			515632	Setores Institucionais/Governo	Outros ben	Benefícios sociais com constituição de fundos e benefícios sociais sem constituição de fundos: Outros
		Urb 15+			525707	Setores Institucionais/Governo	PBF	Benefícios de assistência social em numerário: Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e afins
	ISFL				36054	Setores Institucionais/Governo	BPC	Benefícios de assistência social em numerário: Benefício de Prestação Continuada
	Renda propriedade				235508	Setores Institucionais/Governo	Saúde	Saúde pública
	Capital				438476	Setores Institucionais/Governo	Educ	Educação pública
	Resto do Mundo				368688			
	GOVERNO	Governo			1079192			
		Particip liq			15898			
		RGPS			161618			
		Seg Desem			10987			
		Abono			3957			
		Outros num			95			
		RPPS			101286			
		Saq FGTS			29683			
		Outros ben			8326			
		PBF			9553			
		BPC			9719			
		Saúde			79378			
		Educ			90935			
Total			**79378**	**90935**				

ANEXO 4
Resultados da SAM
(R$ milhões)

[illegible]		[illegible]	[illegible]											
			[illegible]											
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	Agropecuária	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Indústria extrativa	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Indústria de transformação	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Construção civil	[illegible]	[illegible]	[illegible]	247	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Comércio	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Transporte, armazenagem e correio	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Serviços de informação	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Atividades imobiliárias e aluguéis	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Outros serviços	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Educação	[illegible]	0	0	0	0	[illegible]	[illegible]	0	[illegible]	0	0	[illegible]	0
	Saúde	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	0	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Administração pública e seguridade social	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	Agropecuária	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Indústria extrativa	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Indústria de transformação	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Construção civil	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Comércio	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Transporte, armazenagem e correio	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Serviços de informação	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Atividades imobiliárias e aluguéis	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Outros serviços	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	Educação	[illegible]	7	6	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	5	7	7	7	5	5
	Saúde	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	17	[illegible]	[illegible]	[illegible]	17	[illegible]
	Administração pública e seguridade social	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

(Continua)

(Continuação)

[illegible]			[illegible]	[illegible]											
				[illegible]											
				[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]														
	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]														
[illegible]			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]			[illegible]	[illegible]											
[illegible]			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]			[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
				[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

PARTE II

CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS PARA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO DE TODOS

1 INTRODUÇÃO

Apesar de a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelecer a educação como direito de todos e ter transcorrido mais de 20 anos desde sua promulgação, vários dos dispositivos ali enunciados ainda demandam atenção especial da sociedade e, em particular, dos poderes públicos para sua efetivação.

De um amplo escopo de disposições constitucionais, destacam-se quatro desafios que evidenciam o quão defasada se encontra a situação atual em relação àquela preconizada pela Carta Magna. O primeiro desafio tem contra si o peso do legado histórico agrário-exportador e escravocrata que marcou a formação da nação brasileira, ou seja, superar os entraves daí advindos, de modo a assegurar a todos os jovens e adultos o direito de ler e escrever. O segundo deles corresponde a fazer valer o que estabelece as Cartas Magnas brasileiras que, desde 1969, estabelecem como escolaridade mínima obrigatória a conclusão do ensino fundamental. Neste caso, e apesar de tal direito não ter sido ainda assegurado a todos os brasileiros, ampliou-se, por intermédio da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, a obrigatoriedade para a faixa etária de 4 a 17 anos, de modo a abranger a educação pré-escolar e o ensino médio. O terceiro desafio decorre desta ampliação do direito à educação, uma vez que ainda permanece muito aquém do desejado o acesso à educação infantil, especialmente em relação às creches. Por fim, o quarto desafio compreende a ampliação do acesso à educação superior com a redução das desigualdades, o que demandará alterar significativamente a qualidade e, consequentemente, o fluxo escolar na educação básica.

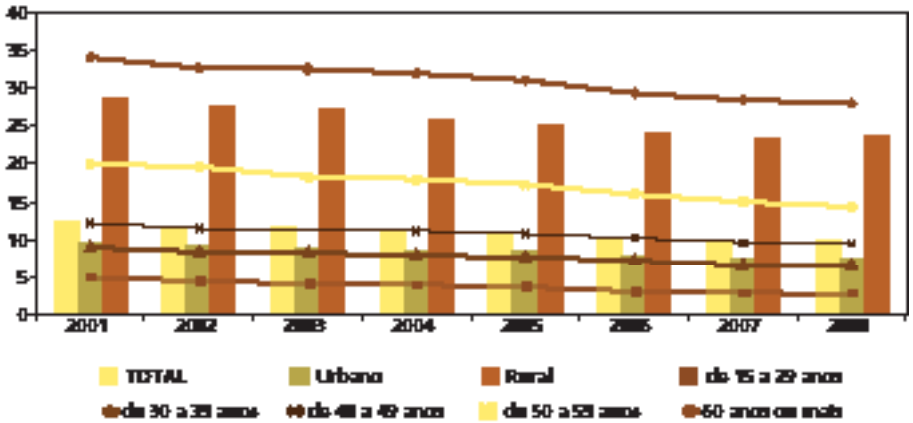
2 O DESAFIO DE ERRADICAR O ANALFABETISMO

2.1 Dimensionamento do problema

A persistência de altas taxas de analfabetismo e de baixa escolaridade na população de jovens e adultos constitui um problema educacional a ser ainda enfrentado no Brasil. Apesar dos esforços que vêm sendo despendidos pelo governo brasileiro, observa-se que as proporções de analfabetos se mantêm praticamente estáveis ao longo dos últimos anos – cerca de 10% da população, o que significa contingente de aproximadamente 14 milhões de pessoas.

O gráfico 1 ilustra a evolução do analfabetismo nos últimos anos, nas diferentes faixas etárias e nos meios urbano e rural. O problema concentra-se nas faixas etárias mais altas e nas zonas rurais.

GRÁFICO 1
Taxas de analfabetismo por faixas etárias – Brasil, urbano e rural, 2001-2008
(Em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
Elaboração: Ipea.

As maiores taxas de analfabetismo encontram-se entre os idosos (pessoas com 60 anos ou mais). Em termos absolutos, esse contingente vem crescendo, chegando a corresponder a quase 6 milhões de pessoas em 2008. Entretanto, é preocupante o fato de que as taxas de analfabetismo são elevadas não apenas entre os idosos, mas também entre os adultos com mais de 40 anos. Seus decréscimos têm sido tênues: enquanto a redução do analfabetismo na faixa etária de 15 a 29 anos foi de 42,4% entre 2001 e 2008, nas faixas de 40 a 49 anos e acima de 60 o ritmo foi bem mais lento, ficando, respectivamente, em 22,2% e 17,7%. A surpresa no período é o relativo sucesso na redução do analfabetismo na faixa etária de 50 a 59 anos: em 2008, a taxa nessa faixa foi 28,2% menor do que havia sido em 2001, resultado que só não foi mais expressivo do que o observado entre os mais jovens – ou seja, faixa de 15 a 29 anos, cuja taxa encolheu em 42,4%. Tais números podem estar a sinalizar mais eficácia dos programas de alfabetização de jovens e adultos nessa faixa no que nas demais, embora seja difícil confirmar essa hipótese sem um exame mais apurado – inclusive com um componente de pesquisa de campo sobre esses programas e seus beneficiados.

As taxas de analfabetismo tendem a ser mais altas também nas zonas rurais. Ainda que os contingentes populacionais sejam mais numerosos nas zonas urbanas, as populações rurais são proporcionalmente as mais atingidas por esse pro-

blema. Em números absolutos, a quantidade de pessoas sem letramento nas zonas rurais tem se mantido praticamente constante nos últimos anos, situando-se em um patamar de pouco mais de 5 milhões de pessoas.

Levando em conta os movimentos de migração dos jovens, que se dirigem das áreas rurais para as urbanas – conforme tem sido apontado nas PNADs de anos recentes –, é possível afirmar que as taxas de analfabetismo no campo têm participação proeminente de adultos e idosos. Paralelamente, as quedas dessas taxas, nos meios urbanos, podem ter sido atenuadas pela incorporação dos jovens sem instrução vindos das zonas rurais.

O problema do analfabetismo é multifatorial. Por um lado, decorre da permanência, no presente, de processos e influências legados de épocas passadas – como os que atingem os idosos e as zonas rurais, que podem não ter sido suficientemente beneficiados com os processos de modernização por que tem passado a sociedade brasileira. Por outro, ele tem aumentado devido a uma atual "produção social" de pessoas que não sabem ler nem escrever, mediada pela escola. Trata-se do ineficaz desempenho no ensino fundamental.

A cada ano, vêm-se produzindo novos analfabetos, inclusive na faixa etária dos jovens. Muitos deles já frequentaram escola, mas a abandonam sem chegar a aprender a ler nem escrever um bilhete simples. Apresenta-se assim um problema estratégico no âmbito do combate ao analfabetismo no Brasil, que é crescente e ainda está por ser enfrentado. Para se ter uma ideia, em 2008, 42,5% daqueles que se declararam analfabetos – cerca de 6 milhões de pessoas – encontravam-se fora da escola, mas já a tinham frequentado anteriormente (ver tabela 1).

TABELA 1
Proporção de analfabetos que já frequentaram a escola – Brasil, 2005-2008
(Em %)

2005	38,40
2006	40,90
2007	42,10
2008	42,50

Fonte: PNAD/IBGE.

2.2 Diagnosticando as causas

Um dos principais fatores que contribuem para a permanência dos altos níveis de analfabetismo no Brasil está no fato de que as políticas públicas de educação tendem a priorizar o ensino regular de crianças e jovens. A ênfase dada ao ensino fundamental é vista, inclusive, como uma forma de prevenção do analfabetismo.

Com isso, os cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) ficam à margem da política de educação, recebendo recursos limitados e, por vezes, adquirindo caráter emergencial, transitório ou mesmo subsidiário a programas de alívio da pobreza.

A falta de centralidade da EJA na política educacional acarreta uma série de fragilidades em suas estruturas e seus processos. Um de seus principais problemas é a falta de professores com formação adequada para trabalhar com os jovens e os adultos. Atualmente, a maioria das instituições de ensino superior (IES) não forma professores para atuar com esse público. Além disso, a precariedade e a baixa valorização desse mercado de trabalho impedem a profissionalização da carreira. Por isso, muitos educadores de jovens e adultos não possuem habilitação profissional formal. São agentes sociais envolvidos em programas de EJA, voluntários ou recrutados de movimentos populares.

Outros problemas decorrentes da insuficiência de recursos destinados à EJA referem-se à utilização de currículos inapropriados e à carência de infraestrutura, materiais didáticos e pedagógicos adequados para esse tipo de ensino. Há também carência de ações de apoio ao educando, tais como a existência de transporte escolar, a realização de exames oftalmológicos e a distribuição de óculos, assim como a de material escolar e pedagógico.

Por fim, a insuficiência de recursos voltados para a EJA manifesta-se na baixa cobertura desses cursos no território nacional. Não há oferta de EJA em muitos municípios, notadamente, nas zonas rurais. Em alguns casos, pode haver cursos em lugares próximos, mas dificuldades de acesso se impõem, constituindo-se em fatores impeditivos à frequência escolar.

Frente a todos esses aspectos, os cursos de EJA acabam se tornando pouco atraentes ao seu público-alvo. O resultado dessa situação se traduz nos altos índices de evasão e nos elevados graus de fracasso escolar a que se assiste entre a população de jovens e adultos que, em algum momento, se propõe a frequentar escola.

Outro fator que conflui para a baixa eficácia das políticas implementadas é sua fragmentação entre os sistemas estaduais e municipais. No Brasil, a gestão de EJA se dá segundo um modelo em que a União exerce papel de indutor. Por um lado, transfere verbas e orientações técnicas às demais esferas de governo, condicionadas à adesão a certos programas; por outro, utiliza um conjunto de instrumentos de regulamentação e controle, para acompanhar a execução desses programas. A questão é que, nem sempre, os responsáveis pelos programas nos estados e municípios recebem formação adequada para realizar a gestão desses processos. Muitas vezes, não estão preparados para articular-se com os demais níveis e setores do governo, para captar recursos financeiros e cooperação técnica, de modo a elevar o potencial de sucesso das ações empreendidas.

Essa fragmentação de esforços gera problemas diretamente relacionados aos processos educacionais. Exemplo disso é a desarticulação dos programas de alfabetização com níveis mais elevados de escolarização para jovens e adultos. Essa desarticulação dificulta a permanência desses estudantes nos sistemas de ensino, como expressam as baixas taxas de incorporação de egressos dos cursos de alfabetização pela EJA.

A precariedade da gestão dos sistemas traz problemas também para a formação das equipes técnicas responsáveis pela coordenação e supervisão pedagógica dos programas. Os procedimentos de mobilização e seleção de alfabetizadores são muitas vezes inadequados, corroborando a baixa efetividade dos cursos de alfabetização e dos processos de ensino-aprendizagem. Com isso, ensejam-se as condições para a realização de ações ineficazes que, em última instância, se manifestam nos altos índices de evasão e de frequência intermitente nos cursos. Nessa perspectiva, pode-se dizer que problemas de gestão acabam reforçando um ciclo que leva à reincidência da condição de analfabeto.

Deve-se considerar ainda um fator complicador, quando se tem em mente a erradicação do analfabetismo. Trata-se da própria condição de ser estudante na fase adulta. Em geral, são pessoas que trabalham e assumem outros compromissos e responsabilidades inerentes a essa etapa da vida. Por si só, essa condição já traz uma série de dificuldades para que esses indivíduos se dediquem a esses cursos, da maneira como ocorre com outros estudantes – a dizer, as crianças e os adolescentes. Some-se a isso o fato de que adultos analfabetos, via de regra, pertencem a grupos socioeconômicos menos favorecidos, o que acarreta dificuldades adicionais a serem enfrentadas durante o processo de escolarização.

Todos esses aspectos concorrem para que essas pessoas tendam a possuir baixa motivação para se alfabetizarem e, consequentemente, apresentem baixas participações nos cursos oferecidos. A desmotivação pode acentuar-se ainda mais se, ao ingressarem na escola, encontrarem cursos desconectados de seus interesses e de suas vidas profissionais e cotidianas.

2.3 Cenários e perspectivas

2.3.1 Cenário inercial/tendencial

Nos anos recentes, as taxas de analfabetismo têm declinado a um ritmo cada vez menor. Com isso, e apesar de persistir a tendência de queda, o patamar atual ainda é bastante elevado, considerando-se, por exemplo, a renda *per capita* do país.

Sob um cenário inercial de redução do analfabetismo no Brasil, pelo qual as políticas públicas produzirão efeitos similares aos que vêm sendo produzidos até então, sendo também levadas em conta as projeções demográficas de crescimento e envelhecimento da população, estima-se que em 2022 o país terá 5% de anal-

fabetos em sua população, o que corresponderá a cerca de 10 milhões de pessoas. Nesse ano, o analfabetismo estará erradicado apenas na faixa etária dos jovens de 15 a 29 anos – o que deverá acontecer entre 2016 e 2017, quando o problema passará a concentrar-se nas faixas etárias subsequentes. No que se refere às diferenças entre as zonas rural e urbana, a estimativa é a de que a população analfabeta da primeira caia para 11,4%, enquanto na outra reduzir-se-á a apenas 3,3%.

2.3.2 Cenário-objetivo desejável – perspectiva "oficial"

Em que pese o que estabelece a CF/88, em seu Art. 214, inciso I, no tocante à erradicação do analfabetismo, reiterada por intermédio do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, o qual definiu o prazo de dez anos para o alcance desta meta, verifica-se que avanços obtidos neste campo foram bastante tímidos. Assim, para que tal meta pudesse ser alcançada, seria imprescindível uma verdadeira mobilização nacional, que congregasse esforços entre poderes públicos, iniciativa privada e sociedade civil organizada.

2.3.3 Cenário-objetivo desejável – perspectiva "técnica"

Tendo em vista a multiplicidade de fatores que confluem para que o analfabetismo no Brasil permaneça com a magnitude que tem hoje, é viável traçar cenários mais otimistas, caso seja possível intervir de forma mais contundente sobre esses fatores. Entre estes, chama atenção a baixa eficácia de programas e ações de educação de jovens e adultos que, em grande medida, se deve à percepção insuficiente, tanto de governantes, quanto da população em geral, acerca dos benefícios e da relevância dessa modalidade de ensino. Trata-se, pois, de ampliar o debate em nível nacional, consolidando socialmente a importância da alfabetização de adultos, tanto sob a perspectiva do direito, como do desenvolvimento do país.

Em termos operacionais, é necessário construir uma institucionalidade para sustentar esse tipo de política. Isso consiste em consolidar o compromisso de continuidade desses programas, dotando-os adequadamente de recursos financeiros e estruturas de gestão. A partir daí, estariam estabelecidas as condições propícias para a realização de melhorias nos fatores intervenientes na EJA: a expansão da oferta de cursos para lugares ainda não beneficiados por esse tipo de serviço; a formação e a valorização de professores, ligada à necessidade de desenvolvimento da carreira; a utilização de currículos adequados; a produção e a distribuição de materiais didáticos e pedagógicos etc.

Para estimular o ingresso e a permanência de estudantes adultos em cursos de EJA, seria desejável desenvolver modelos de escolarização diferentes dos atualmente vigentes – que são modelos canônicos, como os aplicados a crianças e adolescentes em cursos regulares, que tendem a limitar suas atividades a contextos e assuntos estritamente escolares. A ideia seria fazer que o processo de escolarização transitasse

para abordagens mais amplas e abertas às questões vividas na realidade dos adultos.

Nessa perspectiva, as iniciativas de alfabetização teriam mais chances de eficácia se fossem articuladas a outras políticas sociais. Os cursos de EJA poderiam relacionar-se a iniciativas de inclusão socioeconômica, de desenvolvimento local, à qualificação profissional, à cultura, à participação política e cidadã etc. Ainda sob a ótica da motivação e do engajamento dos estudantes, alguns critérios – tais como faixas etárias ou situação do domicílio – deveriam ser considerados na concepção de cursos destinados a públicos específicos.

Outro aspecto a ser debelado quando se pensa na construção de um cenário desejável para o analfabetismo em 2022 é o da produção de novos analfabetos mediada pela escola. Nesse sentido, a melhoria da qualidade e da eficácia do ensino fundamental assume centralidade no bojo da política educacional. Se a educação oferecida às crianças e aos adolescentes de hoje – que serão os jovens e os adultos em 2022 – for bem-sucedida, não mais haverá pessoas que passam pela escola e, mesmo assim, permanecem analfabetas. A melhoria da eficácia do ensino fundamental está diretamente vinculada com a estratégia "geracional" de combate e erradicação do analfabetismo – e do analfabetismo funcional –, inclusive, na sociedade brasileira.

Supondo que essas sugestões de melhorias nas políticas educacionais se efetivem, é possível que, em 2022, o Brasil apresente uma taxa de analfabetismo entre 2% e 3% de sua população, o que significa algo em torno de 5 milhões de brasileiros. O problema estaria concentrado nas faixas etárias mais elevadas, com mais de 40 anos, pois, de acordo com esse cenário, o país atingiria a erradicação do analfabetismo para pessoas com até 39 anos em 2016.

3 ASSEGURAR A CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

3.1 Dimensionamento do problema

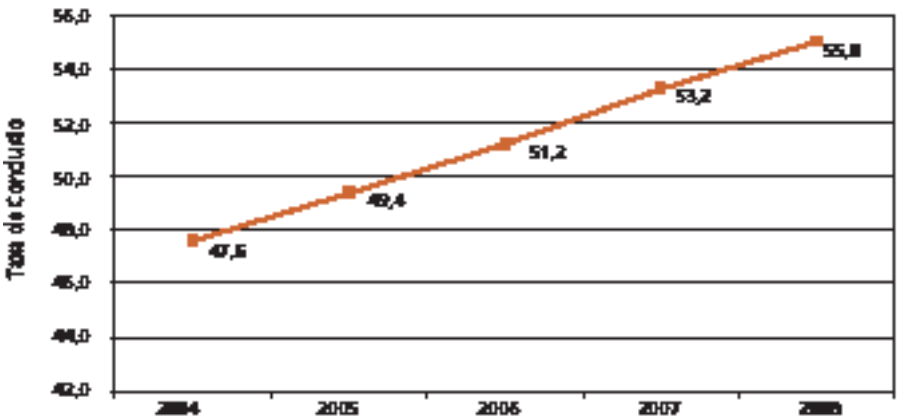
Ainda que o acesso ao ensino fundamental tenha sido quase totalmente assegurado,[1] muito há de ser feito para que todos os que ingressam no 1º ano do ensino fundamental consigam completar os atuais nove anos de estudos. Trata-se de uma tarefa complexa, uma vez que, além de ser necessário atuar sobre os fatores intrínsecos à escola –professores, instalações, livros, métodos de ensino etc. –, deve-se considerar e agir sobre as condições sociais dos alunos. Portanto, o êxito da política educacional dependerá em parte de ações nos campos de outras políticas públicas – saúde, saneamento, emprego e renda, assistência social etc.

Até 2009, a frequência à escola era obrigatória até os 14 anos. Ao chegar a essa

1. De acordo com a PNAD 2008, cerca de 95% frequentavam o ensino fundamental.

idade e tendo cursado seu 1º ano do ensino fundamental no tempo correto – seis ou sete anos, a depender se frequenta um ciclo de oito ou de nove anos do ensino fundamental, um adolescente que não tenha tido atrasos em seu percurso escolar já estaria completando essa etapa. Aos 15 anos, já deveria estar cursando o ensino médio. Contudo, a taxa de conclusão do ensino fundamental no Brasil ainda é muito baixa. De acordo com o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio de 2007 (IPEA; MPOG; SPI, 2007), a taxa média esperada para a conclusão deste nível de ensino, em 2005, situava-se em 53,5%. Estimativas feitas pela equipe do Ipea a partir de dados da PNAD revelam que, em 2008, apenas 55% dos jovens entre 15 e 17 anos haviam concluído o ensino fundamental. Ainda assim, tal proporção de conclusão da escolaridade que deveria ser obrigatória para todos representa um avanço não desprezível nos últimos anos – 47,6% em 2004, 49,4% em 2005, 51,2% em 2006 e 53,2% em 2007 (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Taxa de conclusão do ensino fundamental na faixa etária de 15 a 17 anos – Brasil, 2008
(Em %)



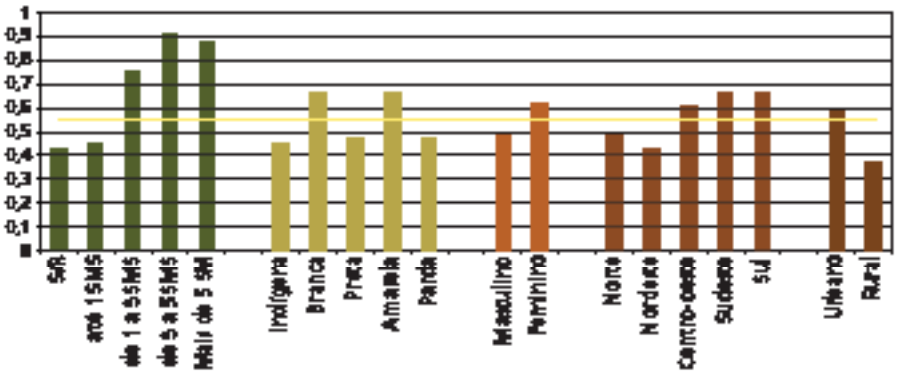
Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração própria.

Por outro lado, ao desagregar esses dados, constata-se que a baixa conclusão afeta, sobretudo, os adolescentes negros[2] e indígenas, bem como aqueles cujo rendimento domiciliar *per capita* não ultrapassa 1 salário mínimo (SM) e os que vivem no Norte e no Nordeste do país, sendo ainda mais baixas para os que habitam zonas rurais (gráfico 3) – estes também são os grupos mais sujeitos a risco social em outras áreas. O recorte por gênero talvez seja o único que foge ao padrão observado em outros indicadores sociais. Neste caso, as meninas apresen-

2. Pretos e pardos, na classificação do IBGE.

tam situação melhor que a dos meninos, o que não chega a ser surpreendente, tendo em vista que, a despeito de eventuais desigualdades observadas entre os sexos em outras faixas etárias e contextos, pesquisas anteriores já atestam que são os adolescentes do sexo masculino – e majoritariamente negros – os que estão mais expostos a riscos sociais (CASTRO; AQUINO; ANDRADE, 2009).

GRÁFICO 3
Taxa de conclusão do ensino fundamental, segundo renda, cor/raça, gênero, região e localização do domicílio – Brasil, 2008



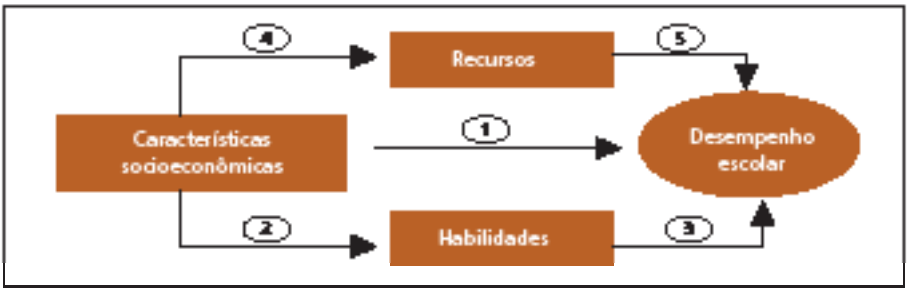
Fonte: PNAD 2008/IBGE.
Elaboração própria.
Obs.:a linha amarela ressalta a média nacional = 55%.
S/R: Sem rendimento.

3.2 Diagnosticando as causas

A identificação das potenciais causas para a persistência do problema do baixo nível de conclusão do ensino fundamental no Brasil demandaria a realização de estudo específico para tal finalidade. Além disso, exigiria uma modelagem estatística que tratasse a natureza hierárquica dos dados educacionais e que, ademais, incorporasse o fato de a alocação de recursos por parte dos agentes envolvidos (educandos, famílias e redes de ensino) não estar dissociada do próprio processo educativo pelo qual passa a pessoa ao longo de sua vida estudantil – o que gera potenciais vieses à análise de dados educacionais quando aplicadas técnicas estatísticas convencionais (NASCIMENTO, 2008). Tal abordagem, contudo, escapa ao escopo deste trabalho.

Não obstante, três grandes conjuntos de variáveis costumam permear a literatura como fatores intervenientes ao desempenho escolar: as características socioeconômicas dos estudantes, os recursos disponíveis na escola (professores, materiais e infraestrutura) e as próprias habilidades desenvolvidas anteriormente pelos estudantes – quer seja no próprio contexto escolar, quer seja fora dele. Essa inter-relação está ilustrada na figura 1.

FIGURA 1
Relação entre características socioeconômicas, habilidades anteriormente desenvolvidas, recursos da escola e desempenho escolar



Fontes: Adaptado de Unnever, Kerckhoff, Robinson (2000) e extraído de Nascimento (2007).

Sob essa perspectiva, as características socioeconômicas das famílias afetam, direta e indiretamente, o desempenho escolar.[3] Via de regra, estão associadas ao capital cultural, social e econômico das famílias, mormente tomadas como determinantes e/ou limitantes do desenvolvimento de habilidades valorizadas na educação formal (rota 2), da alocação de recursos escolares (rota 4) e, de forma direta, das condições que o (a) estudante tem para progredir com qualidade em seu percurso escolar. Quando tomados exames padronizados de proficiência como *proxy* para desempenho escolar, o peso das condições socioeconômicas chega a explicar cerca de 90% das notas obtidas em tais exames (NASCIMENTO, VERHINE, 2009).

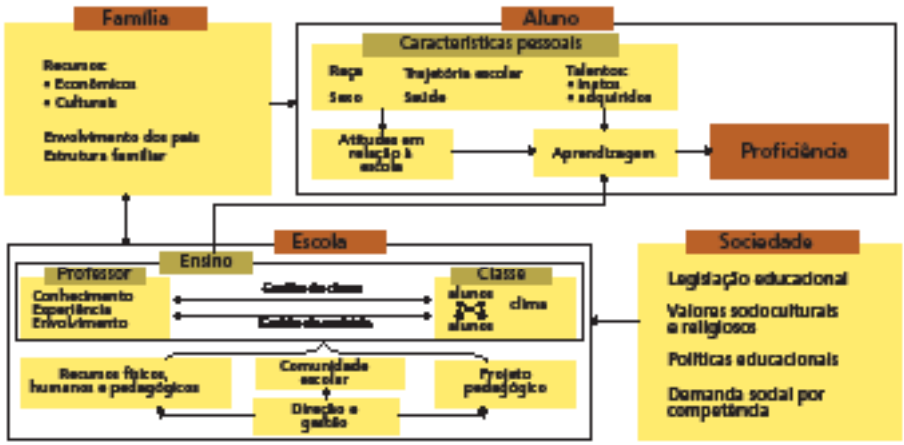
Porém, a despeito de o capital social, cultural e econômico do(a) aluno(a) serem aspectos fundamentais no seu desempenho escolar e tornarem o eventual sucesso de políticas educacionais específicas dependentes da implementação conjunta de outras políticas públicas,[4] escopo há, no âmbito da escola, para intervenções capazes de torná-la mais eficaz e contextualizada. As literaturas nacional e internacional apontam, particularmente, para questões concernentes à formação e ao empenho dos professores, ao clima e à gestão escolar, à formação das turmas e ao efeito dos colegas, à alocação da matrícula e do espaço, à avaliação e a trajetórias curriculares – enfim, a fatores intraescolares que contribuam para a efetividade da sala de aula e para a formação das turmas (GOMES, 2005).

Por isso que, para além desse enfoque que enfatiza as condições socioeconômicas do alunado, há abordagens que buscam "abrir a caixa preta" das funções de produção da educação e entender os processos que interferem de alguma forma na aprendizagem – destacando os fatores escolares e as características pessoais que,

3. Entenda-se como percurso e aprendizagem.
4. Ver seção 3.1.

mediados por questões familiares e institucionais, compõem o ambiente de aprendizagem. Nesta perspectiva, o efeito da escola passa a ser relevante e decisivo, pois torna esta uma instituição potencialmente capaz de melhorar o aprendizado do seu corpo discente, ainda que sozinha não consiga romper a determinação social. A figura 2 a seguir reproduz o modelo conceitual que ilustra essa concepção.

FIGURA 2
Relação entre características socioeconômicas, habilidades anteriormente desenvolvidas, recursos da escola e desempenho escolar



Fonte: Soares (2007).

Assim, as pistas para a baixa conclusão da escolarização obrigatória no Brasil e, em especial, das desiguais taxas de conclusão observadas para diferentes grupos de renda, cor/raça e distribuição espacial, podem estar em quatro conjuntos de fatores.

- Familiares: conjunto de fatores relacionados à família que vão desde a própria estrutura familiar e o envolvimento dos pais no aprendizado dos filhos até seu capital cultural, social e econômico – que se refletem, ademais, em condições de saúde, saneamento, emprego e renda, e assistência social etc.
- Escolares: formação e dedicação dos professores e projeto político-pedagógico, currículo, gestão, clima e infraestrutura culturalmente contextualizados e capazes de envolver a comunidade à qual a escola atende.
- Sociais: valores socioculturais e religiosos, demandas sociais relacionadas à educação, à legislação e às políticas educacionais.
- Pessoais do(a) aluno(a): trajetória escolar anterior e atitudes em relação ao próprio processo de aprendizagem, mediados pelos fatores delinea-

dos anteriormente.

Ademais, ao se olhar para a situação do ensino fundamental brasileiro hoje, e vislumbrar suas perspectivas para os próximos anos, é imprescindível ter em mente que o processo de expansão desse nível de ensino nas últimas décadas, capaz de aproximá-lo da universalização na faixa etária que lhe é prioritária, não se deu sem vir acompanhado de transformações significativas para o cotidiano da escola e para a educação brasileira. A democratização do acesso à escola trouxe para dentro dela os processos de diferenciação social e de exclusão, além de gerar duas novas demandas populares por acesso à educação – uma concernente ao acesso a outros níveis de escolarização (médio e superior) e outra relacionada à demanda por qualidade da educação pública ofertada (OLIVEIRA, 2007). Tais questões repercutem, ou deveriam repercutir, na formulação de políticas educacionais – particularmente quando um contingente cada vez maior de adolescentes concluem o ensino fundamental e tornam-se potenciais demandantes dos níveis subsequentes, como visto no gráfico 2 apresentado anteriormente, e que será objeto de mais discussão a seguir.

3.3 Cenários e perspectivas

A tendência de contínua elevação da taxa geral de conclusão do ensino fundamental na faixa etária de 15 a 17 anos, verificada para o período 2004-2008 e apresentada no gráfico 2, representa um avanço que possivelmente persistirá nos anos por vir. Extrapolando essa tendência para o período 2009-2022, percebe-se que, se mantidas as atuais estruturas dos sistemas educativos e das políticas sociais – não apenas educacionais –, essa taxa deve subir continuamente a uma média anual em torno de 2%, até alcançar, em 2022, o índice de 81,9%. Isto significaria mais de 7 milhões de jovens entre 15 e 17 anos que estariam, em 2022, cursando ou aptos a cursar o ensino médio no Brasil, contra aproximadamente 5,8 milhões que se espera estarem na mesma situação em 2010.

É preciso cautela, contudo, ao examinar essas projeções, pois:

1. A tendência inercial, embora seja animadora ao projetar índices que ultrapassam os 80% de conclusão na próxima década, reflete em grande medida a mudança de postura que vem sendo adotada gradativamente desde a década de 1990, em especial pelos sistemas públicos, segundo a qual a progressão automática passou a ser regra. Tal postura decerto vem contribuindo para a redução da taxa de distorção da idade – série, da evasão e do abandono, mas não necessariamente implicou melhor qualidade na formação.
2. Mesmo esse patamar de 80% de conclusão do ensino fundamental na

faixa etária de 15 a 17 anos estaria bastante abaixo do que seria necessário, por exemplo, para atingir a meta do milênio nº 3, que, para o Brasil, está estabelecida como "garantir que até 2015, todas as crianças, de todas as regiões do país, independentemente da cor, da raça e do sexo, concluam o ensino fundamental" (IPEA; MPOG; SPI, 2007, p. 41).

3. Esses números gerais não revelam as desigualdades no percurso escolar que persistem sob os recortes de renda, cor/raça, gênero e distribuição espacial – e que precisam ser tratadas por políticas específicas.

Assim, faz-se mister introduzir mecanismos de monitoramento dos sistemas educacionais que sejam capazes de ir além da dimensão da eficiência e incorporem tanto a questão da eficácia escolar quanto a questão da equidade do sistema educacional. Enquanto o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) representa um avanço no acompanhamento dos resultados dos sistemas educacionais em termos de eficiência, o Brasil ainda ressente de indicadores mensuráveis e de fácil compreensão que atentem para os eventuais avanços e retrocessos dos diferentes grupos que a democratização do ensino trouxe para a escola nas últimas décadas.

Isto significaria incorporar medidas acerca da evolução do desempenho do indivíduo ao longo do seu ciclo escolar – e como essa evolução se dá, no agregado, pelo tipo de escola (pública/privada, urbana/rural, centro/periferia) e tendo em vista a composição socioeconômica de seu alunado (ou seja, o capital cultural, social e econômico das famílias cujos filhos compõem o corpo discente da escola).

Tal medida poderia advir inicialmente da própria variância das notas da Prova Brasil intra e entre-escolas, desde que segmentadas por tipo de escola, em classificações que levassem em conta: o tipo de organização administrativa da escola (federal, estadual, municipal ou privada); Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município em que está situada; sua localização no município – urbana/rural, centro/periferia; composição do alunado – etnia prevalecente, capital social, cultural e econômico médio dos pais.

Em um segundo momento, seria desejável a aplicação da Prova Brasil também no início de cada ciclo escolar, a fim de se acompanhar a evolução acadêmica de cada indivíduo e daí ser possível extrair pistas acerca dos fatores que se mostram mais eficazes para cada conjunto de características do corpo discente de uma escola. Embora, conforme já destacado, o processo educativo sofra a influência de inúmeros fatores externos à escola e à própria política educacional, um sistema de avaliação dessa natureza poderia fornecer subsídios mais concretos para a formulação de políticas mais eficazes no âmbito da escola.

4 O DESAFIO DE EXPANDIR COM QUALIDADE A EDUCAÇÃO INFANTIL

4.1 Dimensionamento do problema

A educação infantil, que abrange a creche e a pré-escola, foi incluída como dever do Estado para com a educação na Constituição Federal de 1988. Primeira etapa da educação básica, conforme explicita a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, destina-se às crianças na idade anterior ao ensino fundamental, sendo a creche para as crianças de até três anos e a pré-escola, para as de 4 e 5 anos.[5]

A ampliação do acesso à educação infantil é fenômeno recente na história educacional brasileira, tendo iniciado nos anos 1980. Mostram os dados, entretanto, que este ainda é restrito, especialmente no caso das crianças de até 3 anos. Segundo a PNAD 2008, apenas 18% delas frequentam a creche, percentual muito aquém dos 50% estabelecidos no Plano Nacional de Educação para 2011 e mesmo para os 30% previstos para 2006. Além disso, o acesso às creches é desigual para as crianças das diferentes regiões: as da zona urbana e da rural; as brancas e pretas ou pardas; e as de famílias mais pobres e mais ricas (tabela 2).

TABELA 2
Taxa de frequência à creche ou à escola da população de 0 a 3 anos – Brasil, 2001 e 2005-2008

Regiões, sexo, cor, situação do domicílio e renda	Frequencia (em)				
	2001	2005	2006	2007	2008
Brasil	**10,6**	**13,0**	**15,5**	**17,1**	**18,1**
Grandes Regiões					
Norte	7,3	5,8	8,0	7,6	8,4
Nordeste	10,5	11,7	13,3	14,1	14,9
Sudeste	11,6	15,8	19,2	22,0	22,0
Sul	11,8	16,1	18,3	21,2	24,6
Centro-Oeste	6,7	10,0	11,5	13,3	15,4
Sexo					
Homens	10,8	13,3	16,1	16,9	18,4
Mulheres	10,4	12,7	14,8	17,3	17,8
Cor					
Branca	11,4	14,5	17,1	19,3	20,7
Preta ou parda	9,6	11,6	13,8	14,8	15,5
Situação do Domicílio					
Urbano	11,9	15,2	17,6	19,5	20,6

(Continua)

5. Em decorrência da EC nº 53/2006, que incluiu as crianças de 6 anos no ensino fundamental e prolongou para nove anos a duração dessa etapa.

(Continuação)

Regiões, sexo, cor, situação do domicílio e renda	Frequencia (em)				
	2001	2005	2006	2007	2008
Rural	4,5	4,6	6,6	6,4	7,2
Faixa de rendimento familiar *per capita*					
Até meio salário mínimo	7,5	9,0	10,7	11,4	12,4
3 salários mínimos ou mais	30,6	33,6	38,7	41,3	39,4

Fonte: PNAD/IBGE.
Nota: os dados de 2001 não incluem a população dos estados da região Norte, à exceção de Tocantins.

A situação do acesso à educação de crianças de 4 e 5 anos é melhor, embora ainda se verifiquem desigualdades segundo as características analisadas. Conforme a PNAD 2008, 72,8% das crianças dessa faixa etária frequentavam escola (tabela 3). Aqui está incluído também um pequeno número de crianças de 5 anos que se encontram no ensino fundamental. A maior desigualdade no acesso é observada entre as crianças mais pobres e mais ricas, com uma diferença de 28,7 pontos percentuais, a separar as crianças de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo daquelas com mais de três salários mínimos. Essa desigualdade é perversa diante das evidências de vários estudos de que as crianças que mais se beneficiam da experiência pré-escolar são justamente as mais pobres.

TABELA 3
Taxa de frequência à creche ou à escola da população de 4 a 5 anos – Brasil, 2001 e 2005-2008

Regiões, sexo, cor, situação do domicílio e renda	Frequencia (%)				
	2001	2005	2006	2007	2008
Brasil	54,9	62,8	67,6	70,1	72,8
Grandes regiões					
Norte	50,8	48,5	54,6	59,7	64,5
Nordeste	61,9	70,9	73,8	76,8	79,4
Sudeste	57,5	67,3	73,5	75,1	76,7
Sul	40,8	49,1	53,7	56,9	59,4
Centro-Oeste	40,6	49,1	54,7	54,9	61,9
Sexo					
Homens	54,3	62,5	67,1	69,5	73,3
Mulheres	55,6	63,1	68,1	70,7	72,3
Cor					
Branca	57,3	65,3	70,2	72,5	75,2
Preta ou parda	56,2	60,6	65,4	68,2	70,8
Situação do domicílio					
Urbano	59	67,5	72,0	73,8	76,1

(Continua)

(Continuação)

Regiões, sexo, cor, situação do domicílio e renda	Frequencia (%)				
	2001	2005	2006	2007	2008
Rural	37,5	44,5	50,0	54,9	59,2
Faixa de Rendimento familiar *per capita*					
Até por salário mínimo	46,8	54,5	60,2	63,1	65,8
3 salariosmínimos ou mais	88,3	91,6	93,6	90,9	94,5

Fonte: PNAD/IBGE.
Nota: os dados de 2001 não incluem a população dos estados da região Norte, à exceção de Tocantins.

A diferença regional é pronunciada, porém é inversa à situação da creche, estando a região Nordeste à frente das demais, e a Sul com a menor taxa. Isso é em parte resultado de políticas e de programas federais que priorizaram o Nordeste na expansão de vagas. Crianças da zona rural e aquelas pretas ou pardas estão em desvantagem.

Além das restrições no acesso, também se verificam padrões de qualidade inadequados na educação infantil brasileira, relacionados à infraestrutura, aos docentes e à gestão. Segundo o Censo Escolar 2008, quase metade (45,1%) das crianças matriculadas na educação infantil frequentam estabelecimentos que não possuem parque infantil, importante espaço para as brincadeiras e para o desenvolvimento social e psicomotor das crianças. Quanto aos professores, cuja formação exigida é a de magistério de nível médio ou licenciatura, o Censo Escolar 2008 revela que 22,9% dos docentes das creches e das pré-escolas não têm essa formação.

4.2 Diagnosticando as causas

Entre as razões para o baixo acesso, encontram-se a insuficiência de vagas e de recursos para a rede pública. Não existem dados sistemáticos sobre a demanda por educação infantil. Sabe-se, porém, que grande número de famílias procura o atendimento público para seus filhos e não consegue matriculá-los. Observa-se que em quase um quarto dos municípios (23,2%) não há oferta de creche pública. Esses são, certamente, pequenos municípios. Nos maiores, a insuficiência de vagas é evidenciada pelas várias intervenções dos Ministérios Públicos de diferentes estados para que esse direito à educação seja assegurado.

A oferta de educação infantil é atribuição dos municípios, que para tanto devem contar com o apoio técnico e financeiro do Estado e da União, conforme preconiza a Carta Federal de 1988. Entretanto, essa etapa educacional tem historicamente recebido uma parcela muito pequena dos recursos do Ministério da Educação (MEC). Segundo estimativas do Ipea, apenas 0,46% dos recursos do

MEC, em 2007, foram destinados à educação infantil. Embora signifique mais que o dobro do percentual de 2005 (0,18%), é insuficiente. Os estados não fornecem apoio financeiro aos municípios para o atendimento.

Com a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), pela EC nº 53/2006, e a inclusão das creches e pré-escolas nesse mecanismo de financiamento, espera-se que o problema de escassez de recursos seja minorado. Entretanto, pelo menos dois aspectos são ainda desfavoráveis à educação infantil no que tange ao financiamento. O primeiro decorre das regras de distribuição dos recursos do fundo, que atribuem a cada matrícula em educação infantil valor (fator de ponderação) relativamente inferior às demais etapas, se considerado que os custos nesta etapa são mais elevados, especialmente em decorrência da necessidade de haver menor número de alunos por professor. O outro é que o fundo financia matrículas registradas no censo escolar do ano anterior, o que exige que o município faça com recursos próprios os investimentos necessários à criação de novas matrículas – construção, equipamentos etc. –, cuja manutenção entrará no cômputo dos recursos do FUNDEB apenas no ano seguinte.

Insuficiência de recursos não acarreta apenas insuficiência de oferta; constrange também a qualidade. A expansão da educação infantil a partir dos anos 1980 foi realizada com a utilização de profissionais não habilitados, espaços e equipamentos inadequados e/ou insuficientes. Durante muitos anos, o atendimento das crianças de até seis anos foi desenvolvido como política pública no âmbito da assistência social, em grande parte por meio de convênios com instituições filantrópicas ou comunitárias. Era uma forma de atender muitas crianças com o mínimo de recursos governamentais, em uma lógica de "atendimento pobre para pobre". Nos anos pós-Constituição, os avanços legais e normativos têm sido consideráveis, e sua implementação buscada pela instância federal e por muitos municípios. Ainda assim, os esforços mostram-se insuficientes.

Quando a questão é qualidade educativa, ressalta-se a importância do professor. No caso da educação infantil, os problemas são graves, envolvendo tanto a formação quanto a valorização. Muitos profissionais, que cuidam e educam especialmente as crianças pequenas, não são incluídos na carreira de magistério e há até mesmo os não habilitados como professores, em desacordo com o que determina a LDB. Nos cursos de formação, as especificidades da educação infantil nem sempre têm sido suficientemente tratadas. Como resultado, as práticas pedagógicas observadas nas creches e nas pré-escolas mostram-se inadequadas, como atestou recente pesquisa promovida pelo MEC, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Fundação Carlos Chagas – dados preliminares apresentados em junho de 2010.

4.3 Cenários e perspectivas

4.3.1 Cenário inercial/tendencial

O acesso à educação infantil vem crescendo ao longo dos anos 2000, tanto no segmento da creche quanto no da pré-escola. Na estimativa de um cenário inercial, considera-se que o mesmo crescimento médio anual se manterá nos próximos anos, assumindo que, ao longo do período, as políticas públicas produzirão efeitos similares aos que vêm sendo gerados até então.

No caso da faixa etária de 0 a 3 anos, correspondente ao segmento creche, observa-se um crescimento médio no Brasil de 1,1 ponto percentual (p.p.) entre 2001 e 2008 e no da pré-escola, de 2,6 p.p. Consideradas essas mesmas médias, em 2022, apenas 33,1% das crianças brasileiras terão acesso à creche. Na idade de 4 e 5 anos, por outro lado, todas as crianças estariam frequentando a escola.

Nesse cenário inercial, mantidas as desigualdades vigentes, na região Sul 50,7% das crianças de até 3 anos estariam na escola, enquanto na Norte esse percentual seria de 10,6% e no Nordeste, 23,7%. Para aquelas de 4 e 5 anos, as regiões Sul e Norte não teriam atingido a universalização, mostrando percentuais de 91,9% e 96,6%, respectivamente.

4.3.2 Cenário-objetivo desejável – perspectiva "oficial"

O Plano Nacional de Educação de 2001 estabeleceu como metas para o acesso à educação infantil as seguintes taxas de atendimento, ao fim de dez anos (2011): para a faixa de até 3 anos de idade – creche –, 50%; para a de 4 e 5 anos, 80%. É certo que a meta para a creche não será cumprida, podendo mesmo não atingir sequer o previsto para 2006 (30%). O novo PNE encontra-se em fase de elaboração e é provável que mantenha a meta estabelecida para a creche no plano anterior (50%). Esse segmento inclui crianças muito pequenas (até 2 anos) e muitas famílias, quando têm condições, preferem dar-lhes cuidado e educação exclusivamente na família. No caso da pré-escola, a EC nº 59/2010 ampliou a obrigatoriedade da educação ao segmento etário de 4 e 5 anos, determinando seu cumprimento até 2016.

É necessário considerar que outro objetivo explicitado no PNE é a redução das desigualdades sociais e regionais no acesso e na permanência na educação básica, inclusive a educação infantil. O desejável no caso da pré-escola está estabelecido: universalização até 2016. Para a creche, se mantida a taxa do PNE de 2001, o almejado seria que metade das crianças de todas as regiões e estratos sociais tivesse seu acesso garantido. Ou, se considerado que para as famílias mais pobres o atendimento das crianças em creches é especialmente necessário, as taxas desejáveis de acesso à oferta pública seriam até mais elevadas.

4.3.3 Cenário-objetivo desejável (perspectiva "técnica")

Tendo sido a insuficiência de recursos financeiros apontada entre as causas do acesso restrito e da baixa qualidade para a educação infantil, espera-se que a inclusão da educação infantil no FUNDEB e no Salário-Educação a partir de 2007 traga impactos favoráveis para a redução desses problemas.

Como os dados disponíveis sobre cobertura do atendimento (2008) referem-se ao segundo ano de implementação do fundo e como o aumento de vagas exige investimentos na ampliação da infraestrutura – prédios, mobiliário, equipamentos etc. – e, consequentemente, certo tempo, não seria esperado aumento imediato das taxas. Ainda assim, o crescimento médio da frequência à creche ou à escola de 2005 a 2008 tanto para a faixa de até 3 anos quanto para a de 4 e 5 anos mostra-se mais elevado que aquele verificado para 2001-2008 (1,7 p.p. para 0 a 3 anos e 3,3 p.p. para 4 e 5 anos), provavelmente havendo algum impacto do fundo. Com esses mesmos crescimentos médios anuais, pode-se projetar que em 2022 cerca de 42% das crianças estariam em creches, percentual ainda inferior aos 50% definidos no PNE para 2010; a pré-escola estaria universalizada (99,5%) em 2016, como prevê a EC nº 59/2010.

Alguns aspectos devem ser considerados sobre as possibilidades de essas estimativas se concretizarem. Por exemplo, a pré-escola, à semelhança do que ocorre com o ensino fundamental, cujo acesso tem ficado aquém dos 98%, pode ter sua universalização limitada aos mesmos ou até a menores percentuais. No caso em que o acesso à escola envolve os incômodos dos grandes deslocamentos, é possível prever mais dificuldades para as crianças mais novas e, em consequência, taxas de cobertura menores que aquelas atingidas no ensino fundamental. Além disso, se a importância da educação antes dos 6 anos de idade não for reconhecida por todas as famílias, serão necessárias estratégias efetivas de persuasão implementadas pelas instâncias governamentais.

Quanto às crianças de até 3 anos, os 42% projetados com base nos últimos quatro anos é percentual pouco superior àquele alcançado em 2008 pelas crianças de famílias da faixa de renda acima de três salários mínimos *per capita*, nas quais provavelmente não existem constrangimentos financeiros para matricular seus filhos mesmo em instituições particulares. Parece legítimo supor que o aumento da oferta pública de creches, possibilitando o acesso das crianças de famílias de menor renda – que em 2008, para aquelas de até meio salário mínimo, a cobertura foi de apenas 12,4% – levará a taxa geral para o valor projetado ou maior. Conforme comentado anteriormente, não há dados sistematizados sobre a demanda por creches, mas sabe-se que a procura e a pressão das famílias são elevadas. A crescente participação da mulher no mercado de trabalho e a diminuição das condições da família em contar com quem possa cuidar de suas crianças

pequenas são fatores que tendem a aumentar a procura por creche. O aumento da oferta e a consequente expectativa de atendimento poderão também acarretar mais explicitação da demanda.

Nesse cenário de expansão quantitativa, cabe considerar os riscos de que ela continue a se dar, como historicamente ocorreu nessa etapa educacional, com o sacrifício da qualidade. Esses parecem maiores para o segmento da creche, para o qual os fatores de ponderação do FUNDEB são mais desfavoráveis quando considerados os custos do atendimento. Indícios de que esse vem sendo o caso é observado em municípios que vêm utilizando como estratégia para a expansão a parceria com o setor não governamental, visando à diminuição de custos. Como esses são mais elevados na creche, principalmente porque cada professor atende número menor de crianças, as parcerias viabilizam compor o quadro de profissionais com remunerações mais baixas que as do magistério da rede pública. Tais profissionais em muitos casos sequer são professores habilitados em magistério de nível médio, o mínimo exigido pela LDB. Mesmo para as creches públicas, alguns municípios têm criado cargos fora da carreira do magistério, aos quais se atribuem menores remunerações e incentivos profissionais, ou seja, menos valorização.

No caso da pré-escola, a opção de parceria com o setor não governamental não é vantajosa, uma vez que o FUNDEB incluiu apenas até 2009 as matrículas oferecidas por meio de convênio, restringindo-se às contabilizadas no Censo Escolar 2006. A partir de 2010 o fundo abrange somente as da rede pública. Entretanto, para cumprir a obrigatoriedade, se os investimentos não forem suficientes, há o risco de que sejam aproveitados espaços escolares existentes. Sem a devida adequação à faixa etária da pré-escola do mobiliário e do espaço físico, com área externa ampla e parques infantis que possibilitem os movimentos amplos e as brincadeiras, não são oferecidas as condições para o desenvolvimento integral da criança, finalidade da educação infantil segundo a LDB.

5 AMPLIAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

5.1 Dimensionamento do problema

Apesar de ter havido ampliação do acesso à educação superior, sobretudo a partir de meados da década de 1990, o Brasil ainda está longe de atingir a meta estabelecida em 2001 pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para 2010-2011. Findo o ano de 2008,[6] apenas 13,9% dos jovens de 18 a 24 anos frequentavam este nível de ensino, taxa bem inferior aos 30% que o PNE estabeleceu como meta. Pode-se ter, com esse dado, uma clara dimensão de tal desafio.

6. Inclusive os que frequentavam cursos de pós-graduação *stricto sensu.*

Além de ser notória a grande distância que separa a situação atual daquela almejada por meio do PNE, deve-se ter em conta que é na educação superior em que são evidenciadas as maiores desigualdades de acesso, segundo diversas categorias de análise. Deste modo, o desafio nesta área não se reduz à ampliação da taxa média de frequência a este nível de ensino, mas, também, pressupõe a incorporação de grupos sociais que se encontram marginal ou totalmente excluídos.

5.2 Sobre as causas

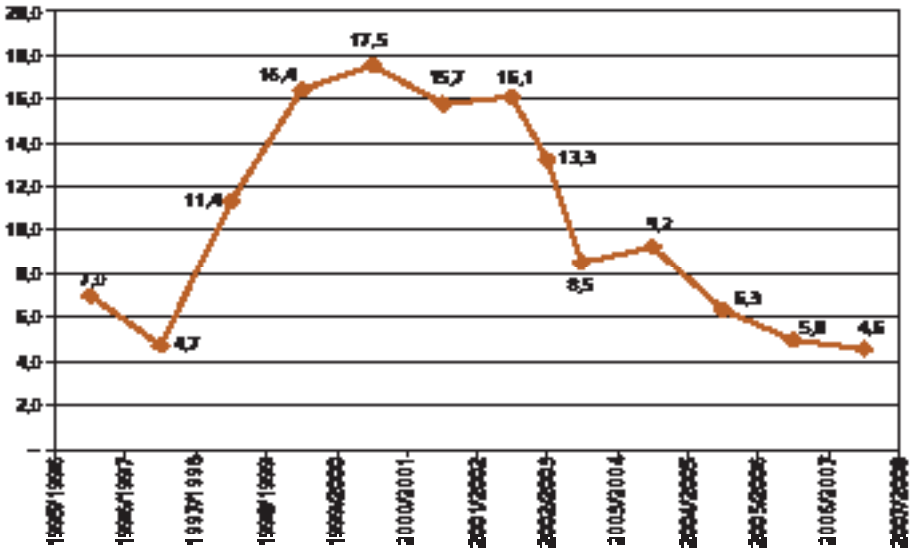
A baixa frequência à educação superior deve-se, em grande medida, ao caráter seletivo e excludente que perpassa o processo de escolarização, que pode ser facilmente constatado pelos baixos índices de conclusão da educação básica. Apesar de o país ter logrado inserir na escola quase 98% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, apenas três quartos dos jovens de 18 anos haviam completado o ensino fundamental, em 2008. Quando se toma por referência o ensino médio, verifica-se que menos da metade da faixa etária de 18 a 24 anos já havia concluído esse nível de ensino. Portanto, enquanto etapa final da educação formal, a educação superior sofre os efeitos dessa seletividade e evasão verificadas nos níveis de ensino anteriores.

Entre aqueles que conseguem superar parcial ou totalmente os obstáculos que surgem ao longo dessa trajetória escolar, somente uma parcela consegue ingressar na educação superior, o que pode explicar o fato de que menos da metade dos 30% dos jovens de 18 a 24 anos que estudavam, em 2008, frequentavam este nível de ensino. A necessidade de ingressar no mercado de trabalho constitui um dos principais obstáculos, que no limite pode levar ao abandono definitivo da escola. Mas se na melhor das hipóteses for possível conciliar estudo e trabalho, a alternativa do estudo no período noturno, que via de regra é pago e de pior qualidade, acaba sendo a única opção.

A despeito de serem absolutamente necessários a continuidade e o aperfeiçoamento de ações que favoreçam a ampliação do acesso e da permanência dos jovens brasileiros na educação superior, sobretudo daqueles que se encontram em situação de desvantagem socioeconômica, deve-se ter em mente que um dos limitantes dessa ampliação corresponde ao reduzido contingente de jovens que consegue concluir a educação básica. De acordo com dados da PNAD 2007, apresentados no estudo situação educacional dos jovens brasileiros (CASTRO; AQUINO; ANDRADE, 2009), cerca de dois terços da população de 18 a 24 anos se encontrava fora da escola, sendo que a metade destes não havia concluído o ensino médio.

Por sua vez, a expansão da educação superior pela via privada, cujo auge se deu no período 1998-2003, já evidenciou seus limites, uma vez que o crescimento das matrículas, nos últimos anos, retornou aos níveis anteriores ao deste período, tal como mostra o gráfico 4.

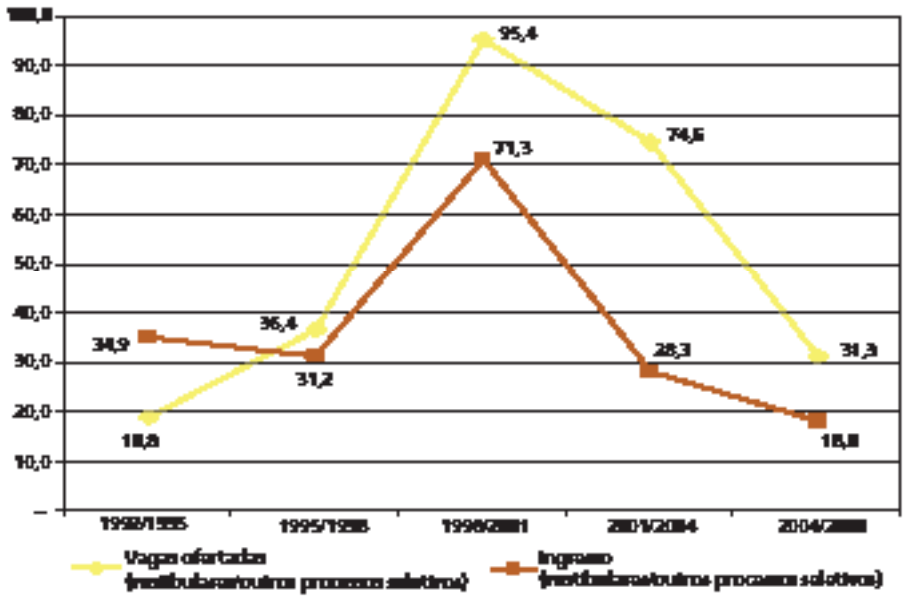
GRÁFICO 4
Taxas de crescimento das matrículas nas IES privadas – Brasil, 1995-2008
(Em %)



Fonte: Instituto Nacional de Estudos Anísio Teixeira (INEP)/MEC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Esse menor incremento das matrículas está diretamente relacionado com a redução da demanda. Se, no início do período sob análise, o crescimento do número de ingressantes era maior que o da expansão das matrículas, no período 2001-2004 verifica-se grande descompasso entre estas duas taxas, conforme mostra o gráfico 5.

GRÁFICO 5
Taxas de crescimento das vagas ofertadas e dos ingressos de estudantes nas IES privadas – Brasil, 1992-2008
(Em %)



Fonte: INEP/MEC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Essa situação poderia ter sido agravada caso não houvesse sido instituídas duas linhas de financiamento aos estudantes (Fundo de Financiamento ao Estudante – Fies – e Programa Universidade para Todos – ProUni) que, juntas, viabilizam a permanência de cerca de 20% do total de matriculados nas IES privadas. Ou seja, sem o respaldo dessas duas linhas de financiamento, é possível que a rede de educação superior privada viesse a ser acometida por grave crise financeira.

A análise quanto ao acesso à educação superior evidenciou que, nos últimos anos, vêm sendo reduzidas as desigualdades devidas às variáveis renda e raça/cor. É possível que os programas de financiamento ao estudante (Fies e ProUni) tenham influenciado a trajetória assumida por essa tendência.

5.3 Cenários e perspectivas

Ao menos três cenários básicos poderiam ser delineados para o período 2008-2022: *i*) inercial; *ii*) legal – ideal – e *iii*) técnico.

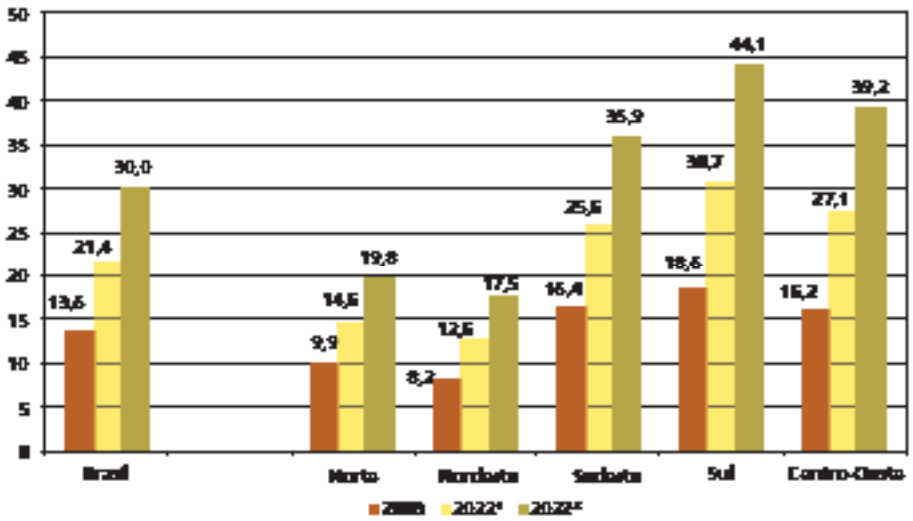
A dificuldade de se aceitar como razoável o cenário inercial é de natureza ética, uma vez que ele aprofunda as desigualdades entre as regiões melhor e pior situadas. Neste caso, verifica-se que a proporção entre as taxas de frequência das regiões Nordeste e Sul recuaria de 44% para 41%.

Caso fosse mantida a mesma tendência de crescimento das matrículas, observada ao longo do período 1992 e 2008, o índice máximo a ser alcançado em 2022 ficaria em torno de 21%. Neste caso, apenas a região Sul atingiria a meta estipulada no PNE, enquanto que as regiões Norte e Nordeste permaneceriam em patamar inferior à metade da meta estabelecida pelo PNE 2001-2011, conforme mostra o gráfico 6. De qualquer modo, para se atingirem as metas que compõem a projeção inercial da taxa de frequência, seria necessário incorporar apenas 1,4 milhão de jovens dessa faixa etária.

Em extremo oposto encontra-se o índice de 30% estabelecido pelo PNE em vigor, a ser alcançado em 2010-2011 que, ao estar longe de ser alcançado, continua a ser a única referência legal existente, no que concerne a esse indicador.

Considerando-se a projeção demográfica ao longo do período, o alcance desta meta implicaria aumento absoluto de 3,3 milhões de jovens frequentando a educação superior, em comparação a 2008. Com este acréscimo, mais que dobraria o contingente de estudantes nessa faixa etária, existente em 2008, que girava em torno de 3,2 milhões.

GRÁFICO 6
Cenários de metas para a taxa de frequência líquida à educação superior – Brasil e grandes regiões, 2008-2022
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração: Ipea/Disoc.
Notas: [1] Cenário da tendência inercial.
[2] Cenário com meta do PNE (30%).

Um terceiro cenário entre a tendência inercial, que compreende o aprofundamento das desigualdades inter-regionais, e o ideal postulado pelos dispositivos

legais, que continua a se mostrar de difícil alcance no médio prazo, teria como meta uma taxa média nacional em torno de 25%. Entretanto, tendo-se como objetivo a redução das desigualdades regionais existentes, propõe-se como meta secundária mínima aceitável que a proporção entre as taxas de frequência nas regiões Nordeste e Sul alcançasse patamar mínimo entre 55% e 60%.[7]

Tendo-se como referência esse princípio, outras metas secundárias seriam estabelecidas com vista a reduzir desigualdades relacionadas à renda, à raça/cor e à localização do domicílio.

Em suma, para que se acelere o processo de ampliação e democratização do acesso à educação superior no Brasil, serão necessárias iniciativas e ações em pelo menos três níveis de intervenção.

1. Ampliação das taxas de conclusão da educação básica e redução do tempo médio gasto para tal.
2. Ampliação da oferta de vagas em IES públicas, com inclusão de sistemas de cotas.
3. Ampliação das condições de acesso e permanência no ensino privado, de estudantes economicamente desfavorecidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os quatro grandes desafios educacionais brasileiros, anteriormente analisados, guardam estreita relação entre si, tendo em vista a natureza sistêmica da educação. Portanto, intervenções em um destes campos necessariamente impactarão os demais. Por sua vez, ações isoladas em qualquer destes níveis tenderão a apresentar resultados aquém dos desejados.

A começar pela erradicação do analfabetismo, que constitui, talvez, o mais difícil dos quatro desafios, verifica-se que os esforços até então empreendidos têm sido absolutamente insuficientes no que se refere, por exemplo, à ampliação da oferta e mobilização do público-alvo. No primeiro caso, é sintomático que as taxas de analfabetismo sejam maiores justamente onde a oferta se mantém reduzida. Por sua vez, a baixa frequência de adultos e idosos em cursos de alfabetização evidencia, em parte, a incipiente mobilização deste público-alvo.

Também não constitui tarefa trivial universalizar a conclusão do ensino fundamental, uma vez que este desafio não poderá prescindir de intervenções mais ousadas a fim de melhorar a qualidade do ensino e as oportunidades educacionais daqueles estudantes pertencentes aos grupos populacionais mais vulneráveis.

7. Pelo cenário inercial, a proporção seria de apenas 41%, em 2022.

Ainda que a ampliação da oferta e do acesso a este nível de ensino seja reconhecida como grande conquista das últimas décadas, a qual demandou aumento de investimentos em infraestrutura e em assistência ao educando, o desafio atual pressupõe também melhoria da formação e capacitação de professores; reformulação curricular; instituição de projeto pedagógico da escola; participação e controle social etc. Além disso, e com o respaldo de resultados de pesquisas, faz-se necessária a ampliação da frequência à educação infantil, sobretudo às crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Portanto, o desafio de ampliar o acesso, com qualidade, à educação infantil terá impactos efetivos sobre o alcance da meta de universalizar a conclusão do ensino fundamental. Ainda que não esteja em pauta a universalização da educação infantil, sobretudo em relação à creche, deve-se garanti-la a todas as crianças que a demandem.

Por fim, a democratização e equalização do acesso à educação superior constituem desafios, cuja superação implicará não apenas redução de desigualdades sociais, mas, também, efetiva contribuição para o alcance das metas que integram os demais desafios aqui analisados. Ao mesmo tempo que a educação superior gera externalidades positivas para seus beneficiários e para o conjunto da sociedade, também empresta, aos demais níveis e modalidades de ensino, meios e condições mais favoráveis para o seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C; ANDRADE, C. C. (Org.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

GOMES, C. A. **A educação em novas perspectivas sociológicas**. São Paulo: EPU Editora Pedagógica e Universitária, 2005.

IPEA; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG); SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS (SPI). (Coord.). **Objetivos de desenvolvimento do milênio**. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília, set. 2007.

NASCIMENTO, P. M. Recursos destinados à educação e desempenho escolar: uma revisão na literatura econômica internacional. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 18, p. 115-137, 2007.

_____. School resources and student achievement: worldwide findings and methodological issues. **Educate The Journal of Doctoral Research in Education,** Londres, p. 19-30, 2008. Special Issue.

NASCIMENTO, P. M.; VERHINE, R. E. Resultados preliminares do GERES 2005 para equidade nos sistemas de ensino de cinco centros urbanos brasileiros. In: LORDÊLO, J. A.; DAZZANI, M. V. (Org.). **Avaliação educacional**: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 155-172.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007. Edição especial.

SOARES, J. F. Melhorias no desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 130, p. 135-160, jan./abr. 2007.

CAPÍTULO 5

CENÁRIOS PARA A CULTURA EM 2022

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho apresenta uma reflexão sobre as perspectivas para a área cultural até o ano 2022. A estratégia analítica central é a elaboração de cenários que permitam explorar possibilidades para o futuro e, ao mesmo tempo, organizar a reflexão a respeito de desafios do presente. Em geral, a técnica de *elaboração de cenários* deve lidar com simplificações, em contexto de incerteza e complexidade. Em muitos casos, o processo de reflexão e a organização de hipóteses são mais importantes do que os cenários gerados.

Nesse espírito, foram elaborados quatro cenários possíveis para a área cultural em 2022, tendo como variável central comum os recursos financeiros ou, mais precisamente, o sistema de financiamento subjacente. Os cenários não só têm significados em termos de prospecção do futuro, mas também permitem problematizar as linhas de força da organização e das estratégias de construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC).[1] Então, pôde-se usar os cenários para uma reflexão sobre as necessidades políticas de curto prazo que permitiriam ordenar, hierarquizar e priorizar ações.

Como se disse, a questão do financiamento será tratada neste trabalho com certa minúcia, pois é central no cenário normativo (CN),[2] expressão do cenário desejado. Existe uma proposta de Emenda Constitucional (EC) voltada para esse assunto, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 150/2003, que atribuiria ao setor cultural, caso aprovada, um sistema de financiamento com base fiscal-orçamentária de caráter nacional e público. O problema do financiamento, na verdade, é o ponto forte e ao mesmo tempo o problema nuclear nas estratégias de consolidação do SNC. Então, deve ser considerado quando da reforma e da construção das instâncias organizativas, nas estratégias de ampliação da infraestrutura e no desenvolvimento da produção cultural.

1. A definição do SNC encontra-se em vários documentos da Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura (SAI/MinC); entre eles, o *Cultura, cidade e desenvolvimento local*, que o descreve como "um processo de articulação, gestão e promoção conjunta e coordenada de iniciativas, na área cultural, entre governos federal, estaduais e municipais e destes com a sociedade civil, com o objetivo de implementar uma política pública de cultura democrática e permanente, visando o desenvolvimento do setor, com pleno exercício dos direitos e acesso às fontes da cultura nacional". Esse documento também aponta os acordos de cooperação federativa como um dos instrumentos básicos para a implantação do SNC.

2. Os conceitos utilizados neste trabalho foram em grande parte aproveitados de Buarque (2003).

A reflexão sobre os quatro cenários vai procurar responder pelas condições de consolidação do SNC. Parte das premissas de que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu a ideia de um federalismo cultural cooperativo, em que o Estado e a sociedade brasileira não garantiram efetiva e substancialmente sua realização e a PEC nº 150/2003 oferece os recursos para a realização do programa constitucional. Assume-se que, como os diretos culturais são direitos de cidadãos, as instituições básicas que os realizam devem ser universais e os recursos têm de atender a todos segundo princípios de igualdade e equidade.

Em primeiro lugar, o texto estabelece que o problema central da área cultural é a sua dificuldade de estabelecer uma política nacional abrangente. Mostra a fragmentação e a desarticulação das instituições da área ao apresentar o padrão de distribuição e as carências dos municípios brasileiros em termos de instituições culturais.

Depois, apresenta os pressupostos conceituais para delimitar uma das estratégias que viria a responder ao problema selecionado. O SNC organizaria e criaria capacidades estatais para enfrentar a fragmentação e a escassez de recursos na área, otimizando-os e racionalizando os usos dos recursos disponíveis. Então, nessa parte, a análise tenta responder provisoriamente a algumas questões. O que é o SNC? Como pode ser interpretado à luz do arcabouço jurídico-constitucional no sentido de consolidar o federalismo cooperativo? Qual o papel do financiamento, quais os desafios da PEC nº 150/2003 e como se integram aos princípios do federalismo cooperativo? No mesmo movimento, já se começa a delimitar o *cenário normativo* ou *"desejado"*.

Esse quadro permite delimitar os potenciais de um SNC e seus desafios, que convergem em torno da necessidade de encontrar fórmulas para a garantia de equipamentos urbanos culturais em quantidade suficiente, em especial para aqueles municípios com maiores dificuldades fiscais e econômicas. Embora seja possível estabelecer estratégias diferenciais para a adesão dos municípios aos mecanismos de um SNC, não é razoável e nem é compatível com as premissas constitucionais excluí-las do sistema, sequer provisoriamente, com o argumento de estratégia política ou processo gradualista.

Além disso, ao refletir-se sobre perspectivas futuras, lançar-se-á também um breve olhar sobre o passado e o padrão de desenvolvimento da infraestrutura cultural dos municípios. O olhar para o passado tem uma função analítica e metodológica específica, a de permitir que se levante a hipótese de que essa infraestrutura deve ser objeto de reflexão específica e ser pensada politicamente como parte do pacto federativo. Também permite assentar outra premissa; qual seja, a necessidade de fortalecimento dessa infraestrutura.

Por exemplo, sabe-se que os usos e a frequência aos equipamentos culturais dependem de variantes socioculturais locais específicas e que não é razoá-

vel esperar que cada município brasileiro tenha o mesmo rol de equipamentos com estas funções. O desafio neste trabalho é repensar o papel e as funções dos equipamentos e da infraestrutura cultural, dadas as peculiaridades de cada localidade, mas, sobretudo, o desafio é pensar em políticas que permitam potencializar e de fato articular essas instituições em quadro global de ações.

Para construir os cenários, partiu-se da ideia de um SNC descentralizado e participativo; portanto, a partir da ideia de espaços públicos institucionais articulados em nível nacional. Em uma hipótese inicial, esse sistema pode ser estruturado com significativo aporte de recursos fiscais das três instâncias de governo ou não. Uma segunda hipótese ergue-se sobre a existência de um eficaz arranjo de interlocução entre atores. E na terceira hipótese, considera-se a possibilidade da criação de fortes incentivos para o fortalecimento da infraestrutura institucional dos municípios. Nesse caso, tanto o espaço de atuação pode ser o próprio município quanto pode ser agrupamentos deles, ou territórios mais ou menos abrangentes.

O uso de recursos analíticos variados para o estabelecimento das hipóteses de base não deve confundir o leitor. Ao pensarem os desafios da consolidação de um sistema de financiamento a partir da análise de probabilidades feitas segundo premissas políticas não realizadas – como a aprovação de vinculação de recursos à PEC nº 150/2003 –, o que se faz é estabelecer como premissa que os recursos financeiros têm centralidade na discussão de federalismo cultural, sejam eles os previstos na PEC ou em outro arranjo de financiamento, simplificando em grande parte a discussão a respeito de capacidades estatais.

Por fim, o estabelecimento de cenário permite que se organizem discussões mais substantivas a respeito do federalismo cooperativo, especificamente no que diz respeito ao desenho das atribuições, ou seja, quais são – ou devem ser – as responsabilidades e as competências de cada esfera de governo no processo de garantia dos direitos culturais.

2 PROBLEMA: A FRAGMENTAÇÃO E A DESARTICULAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS

Os municípios brasileiros em geral possuem grandes carências no que se refere às instituições que garantem os direitos culturais. As redes de orquestras, museus, bibliotecas e livrarias, as emissoras de rádio e televisão, os arquivos e os equipamentos culturais de estados e municípios integram o SNC. Por isso, a reflexão sobre as condições de existência da cultura como objeto da política de Estado – este supõe o território nacional – não prescinde do dimensionamento constante da presença e da importância da oferta territorializada de equipamentos culturais, por mais controvertidos que sejam os seus papéis nas políticas culturais.

Dos 5.556 municípios brasileiros, 152 não têm nenhum equipamento cultural e apenas 53 possuem todos eles.[3] Para efetuar a análise da *densidade da oferta de equipamentos nos municípios*, criaram-se alguns agrupamentos, a partir de 15 tipos de equipamentos culturais.

Foram considerados de alta densidade de oferta os municípios em que se encontram pelo menos 12 equipamentos (80%); média densidade de oferta – pelo menos seis (40%) dos equipamentos; e baixa densidade de oferta – menos de seis equipamentos com presença superior a 50%.

De acordo com essa categorização, 82% dos municípios apresentam baixa densidade de oferta de equipamentos culturais, sendo que a região Norte apresenta 85% de municípios nesta categoria, dos quais 16,6% se situam como localidades com média densidade. Apresenta alta densidade apenas 1% das municipalidades brasileiras.

Alguns estados estão um pouco melhor relativamente à média: Rio de Janeiro, São Paulo e o Espírito Santo no Sudeste; Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná no Sul; os estados do Centro-Oeste; Ceará no Nordeste; e Acre, Amazonas, Amapá e Rondônia no Norte têm percentual de municípios com equipamentos acima do percentual nacional.

É importante destacar que cada grupo de municípios por densidade de oferta de equipamentos apresenta heterogeneidades, mas pode-se caracterizá-los como conjuntos relativos e comparativamente homogêneos. Os municípios de alta densidade de oferta detêm 38% do produto interno bruto (PIB) e 26% da população. Seu PIB *per capita* é 43% superior ao do Brasil. O PIB médio dos 53 municípios da categoria alta densidade é muito superior ao do Brasil. Aqui está 1% dos municípios brasileiros, ou seja, apenas 53 municípios têm alta densidade de oferta de equipamentos.

Os municípios de média densidade de oferta representam 42% do PIB e 41% da população. Seu PIB *per capita* é pouco superior ao nacional (3%). A mesma distribuição deste indicador pela categoria indicaria que os municípios de média densidade têm um PIB médio quase 260 vezes o do Brasil. Nesta categoria, estão 83% dos municípios brasileiros.

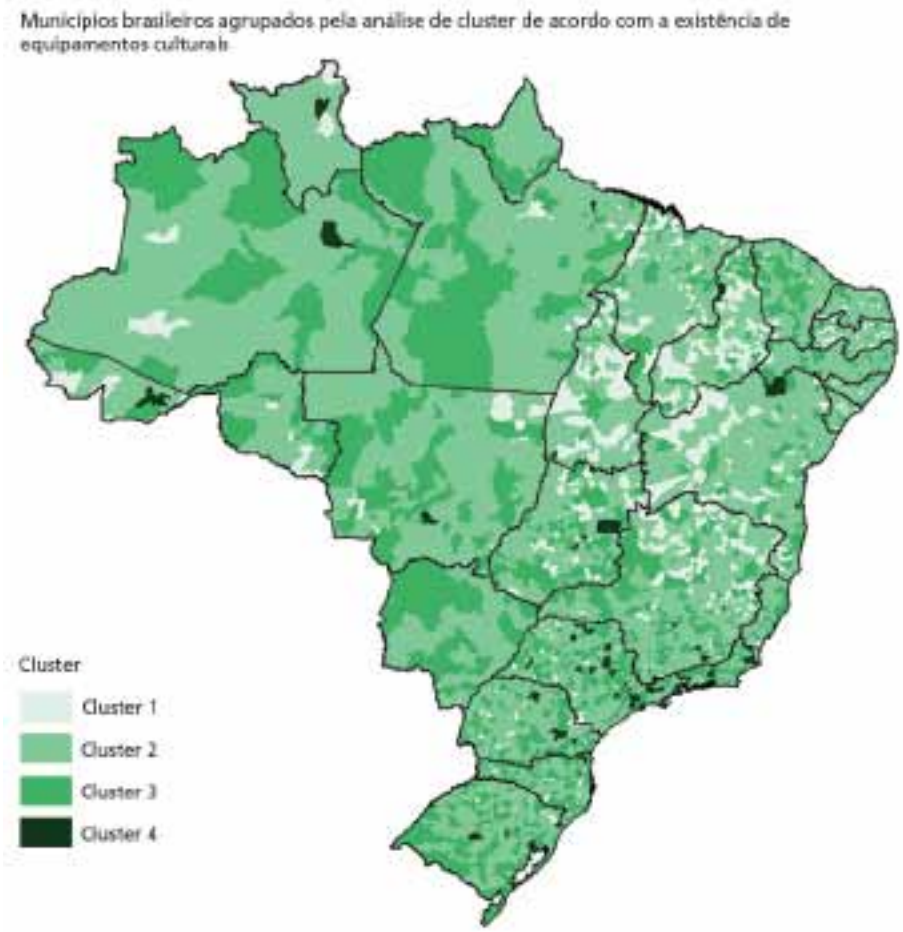
Os municípios de baixa densidade de equipamentos detêm 20% do PIB e 30% da população. Seu PIB *per capita* corresponde a 61% do *per capita* do Brasil. O PIB médio dos municípios de baixa densidade de oferta é apenas 24% do nacional. Esta categoria tem 83% dos municípios brasileiros.

3. Bibliotecas, museus, teatro ou casa de espetáculos, cinemas, bandas de música, orquestras, clubes e associações recreativas, estádios e ginásios poliesportivos, videolocadoras, loja de discos, cds e fitas, livrarias, *shopping center*, estação de rádio AM e FM, geradora de TV, provedor de internet e cinema.

A representação territorial desses agrupamentos oferece um mapa com aspecto de um arquipélago que representa os agrupamentos de municípios com características semelhantes. As ilhas mais escuras (*cluster* 4) são os municípios com alta densidade de oferta. O *cluster* 3 representa os de média densidade. Os *clusters* 1 e 2 são os de baixa densidade. No entanto, separamos este agrupamento em dois, em que o mais claro (*cluster* 1) não tem nenhum equipamento cultural.

Essas breves considerações apresentam tentativas que, embora parciais, já permitem pôr ordem às informações sobre os municípios e seus equipamentos culturais. Esse quadro convoca a enunciação de duas questões. A primeira é a necessidade de estabelecem-se políticas territoriais diferenciais, pois os municípios, muitos diminutos e sem recursos, devem ser objeto e sujeito de políticas específicas e próprias para cada tipo de necessidade local. A segunda é que, sozinhos, os municípios dificilmente conseguirão articular capacidades para implementação de políticas culturais abrangentes. Dessa maneira, é necessário se pensar em articulações entre estes por meio de uma agenda de problemas construída em conjunto.

MAPA 1
Áreas de cultura



Fonte: Contas Nacionais nº 14, PIB dos Municípios 1999-2002 e Malha Municipal Digital de 2001 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A oferta de equipamentos culturais obedece às motivações locais, sem esforços significativos dos governos federal, estaduais e municipais no estabelecimento de políticas para a criação e o aproveitamento racional de equipamentos culturais. Estes foram distribuídos de forma aleatória (sem coordenação ou planejamento mínimo), seguindo as razões locais, e não as políticas nacionais, estaduais ou municipais.

De modo geral, a densidade da oferta de equipamentos culturais nos municípios brasileiros é baixa. Esse constitui um dos problemas do SNC: a insuficiência da oferta institucional de espaços de produção, fruição e acesso a bens culturais e, por decorrência, da democratização da cultura.

Frente a isso, algumas indagações precisam ser feitas. Nas concepções de cultura vigentes, é estritamente necessária e desejável a presença de todos os tipos de equipamentos culturais no espaço local? Na presença de equipamentos, quais as funções que cada um deles pode adquirir? Como conectá-los entre si e qual o melhor caminho para isto? Qual o custo financeiro das opções? Esta questão aparece no que se refere à interconexão entre instituições culturais.

Portanto, está-se diante de questões relativas às concepções e ao lugar que deve ser assumido pelos equipamentos culturais e, por outro lado, à questão das prioridades alocativas, tanto referente ao objeto (tipo de equipamento ou ação), e ao lugar de investimento (regiões de exclusão ou territórios culturais diferenciados), quanto às competências relativas aos entes federados.

Em resumo, a iniciativa de criar o SNC já avança em termos políticos com uma extensa e interessante rede de interlocução entre atores, mas deverá enfrentar indagações operacionais, ou seja, que tratamento dar a uma possível rede de informações e à sua rede física de maneira a interconectá-las na forma sinérgica de um sistema? Como fazer para que as decisões sejam subsidiadas por informações oportunas? Quais os critérios de alocação de recursos? Quais os mecanismos institucionais que permitem as ações coordenadas e a negociação de conflitos?

Frente ao exposto, é possível afirmar que o panorama atual e seus desafios apontam para a existência dos seguintes problemas: *i*) insuficiência de recursos locais, sejam financeiros ou de gestão; *ii*) vigência de mecanismo de financiamento que não tem referência com as diretrizes políticas; e *iii*) ausência de instituições federais, regionais e locais capazes de organizar a demanda.

Ensejam-se assim os delineamentos de quatro cenários para a área da cultura no ano de 2022; quais sejam: cenário de crise, cenário extrapolativo, cenário de referência ou, o mais provável, cenário normativo ou alternativo – o desejável –, que serão considerados adiante.

3 O CENÁRIO DESEJADO: O FEDERALISMO COOPERATIVO E O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

A CF/88 estabeleceu os direitos culturais e a participação como bens primários. São direitos para os quais a própria Constituição Federal indica responsáveis pela sua garantia. No caso da cultura, é dever do Estado constituir as condições institucionais para o exercício dos direitos pelos cidadãos.

No entanto, além do poder público e das suas três instâncias organizadoras, ou seja, a União, os estados e o DF e os municípios, cabe também aos mercados e à sociedade, ainda interpretando a CF/88, a ação contínua na proteção, dinamização e valorização do patrimônio cultural, tanto material quanto imaterial.

A forma mais frequentemente discutida para a potencialização e a racionalização das ações do poder público na garantia dos direitos consiste no Plano Nacional de Cultura (PNC) e no SNC. O elemento mais central – embora sempre acompanhado de recursos humanos, de gestão e tecnológicos – é o financiamento. O plano foi inserido na Constituição Federal pela EC nº 48, o sistema tem a PEC nº 416/2005 e o financiamento, a PEC nº 150/2003. Com a aprovação dessas propostas, a área teria um conjunto de elementos jurídicos capaz de delinear o SNC de forma clara e explícita.

A CF/88 institui, em seu Art. 23, o federalismo cooperativo, elencando matérias de competência comum entre os entes federados. Ressalva ainda que lei complementar fixe normas para essa cooperação.

O Art. 24 define competências concorrentes entre a União, os estados e o DF, ressalvando neste ponto a limitação da União em estabelecer normas gerais e conferindo aos estados e aos municípios a prerrogativa de adaptá-las às suas especificidades, desde que não contrariem as leis federais. Os municípios não estão situados na área de competências concorrentes, mas têm competência para suplementar as legislações federais e estaduais quando lhes couber.

QUADRO 1
Organização do federalismo cooperativo cultural nos arts. da CF/88

Art. 22 – Competência da União	Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens Exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão Legislar sobre populações indígenas Legislar diretrizes e bases da educação nacional	Lei complementar pode autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo
Art. 23 – Competências comuns	Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência	Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional
Art. 24 – Competências concorrentes (União, estados e DF)	Proteger ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico Legislar sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico Educação, cultura, ensino e desporto	No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário

Fonte: Brasil (1988).
Elaboração própria.

O desenho de federalismo cooperativo é justificável não apenas pelo quadro de enormes heterogeneidades dos territórios, populações e economias, mas também pelas necessidades de tratamento adequado a cada uma das realidades locais, pelas suas diferentes capacidades institucionais e financeiras. É um instrumento de atuação pragmática para solução de problemas concretos, de maneira a racionalizar a atuação dos entes federativos e dos recursos disponíveis. De certa maneira, esse formato implica unidade e complementaridade na atuação das esferas de governo.

O objetivo desse tipo de federalismo é exatamente a cooperação para a qual são necessários mecanismos operacionais de coordenação das ações e na definição de objetivos. Sendo assim, os processos de decisão, em geral, são conjuntos, embora a execução possa ser realizada de forma separada. Não há modelo padrão a ser seguido.

O que há de elemento comum é a cooperação e a possibilidade do planejamento compartilhado. Entretanto, as leis complementares que dariam vigência a um sistema com competências definidas para a União, os estados, os municípios e o DF jamais foram discutidas.

Dessa forma, pode-se afirmar que o que há de característico ao federalismo cultural brasileiro, tanto em termos jurídico-constitucionais quanto na atualidade política, é a presença, por um lado, de um sentido geral e potencial de cooperação, e por outro, na realidade política, de uma falta de iniciativas políticas suficientes para dar-lhes um caráter substantivo e operacional.

Assim sendo, a CF/88 trouxe, no seu desenho, a possibilidade do federalismo cooperativo no âmbito cultural. As PECs ora em trâmite no Congresso Nacional apenas explicitam um certo espírito de sistema, já presente no conjunto do texto constitucional. É verdade que a PEC nº 150/2003 traz uma novidade, que é a vinculação de recursos para a área cultural, mas deve-se dizer que, conforme expressam os Arts. 22, 23 e 24, em caso de aprovação, a consecução disso dependerá da discussão e da aprovação de leis complementares.

Muito provavelmente, será no espaço político de discussão das leis complementares que deste sistema ganhará contornos mais concretos e consistentes. Sem descuido dos processos políticos e sociais postos em marcha nos anos 2000 para a construção do SNC – sejam eles traduzidos em seminários, fóruns, conferências, convênios, criação de fundos, conselhos estaduais e municipais, subsistemas setoriais ou movimentos sociais –, parece que a prova dos nove da institucionalização é a inscrição, na Constituição, de dispositivos que expressem definições mais substantivas e politicamente mais consistentes com o espírito já presente na Constituinte de 1988.

3.1 O sistema nacional de cultura: quatro componentes

O SNC em sua engenharia e seu desenho é de grande complexidade. E o que significa isso? Primeiro ponto: que esse sistema, como um todo integrado, vai ter *capacidade de articular atores públicos e privados em um conjunto de relações de interdependência e coordenação*. O sistema, na verdade, visa potencializar capacidades e otimizar a ação dos atores. A melhor forma de fazer isso é por meio de mecanismos de coordenação, seja pelos planos, seja pelas normas gerais, de seu ajustamento a planos localizados, com vários níveis territoriais, e assim por diante. A ideia básica é que deve haver uma articulação e uma coordenação entre os atores que estão presentes no sistema em torno de estratégias, diretrizes e prioridades políticas.

Segundo ponto: que o sistema terá capacidade de articulação de um arco de atores em instituições participativas estáveis. O sistema tem um conjunto de mecanismos gerais de articulação. São varias as formas de articular um sistema. Ele pode ser articulado por meio de incentivos fiscais, linhas de créditos, repasses orçamentários e organização de espaços e estruturas que permitam e signifiquem o exercício efetivo da cultura; ou seja, a articulação pode se relacionar com um sistema de incentivos financeiros a projetos, planos, comportamentos institucionais e assim por diante. Mas há outro elemento também presente que é existência de órgão de participação e pactuação. Então, este será o segundo mecanismo, ou seja, um sistema de interlocução entre os atores. Em suma, tem-se dois componentes, diferenciados analiticamente, mas que podem na prática estar articulados: *conjunto de operações de coordenação* e *conjunto de mecanismos de participação*.

Terceiro ponto: nesse contexto participativo abrangente, em que se encontram atores da sociedade civil e públicos, podem-se destacar espaços específicos de discussão de temas relacionados à gestão do sistema. Isso não implica impermeabilidade da gestão à participação ampliada e nem sua redução a um tecnicismo. A ênfase é dada aos *mecanismos estáveis de pactuação entre os gestores públicos* nos três níveis de governo. Então, já está neste ponto um terceiro elemento: mecanismo de pactuação intergestores. Também aqui a separação tem finalidade analítica, não sendo de todo impossível que participação ampliada reforce a pactuação intergestores e vice-versa.

Recapitulando. O primeiro elemento consiste no exercício do sistema, analiticamente falando, separado do elemento participativo e separado do terceiro elemento que é a pactuação de diretrizes, linhas e objetivos pelos gestores. Neste ponto, enfatiza-se e separa-se analiticamente a participação social ampliada dos elementos propriamente técnicos e políticos que envolvem as atribuições administrativas dos gestores.

O quarto ponto será abordado com mais calma mais adiante e é central na conformação do SNC, ou seja, trata-se dos recursos ou do sistema de financiamento que dá materialidade e amplitude ao conjunto de elementos descritos até o presente momento. O financiamento deve ser separado em dois tipos: orçamentário e via incentivos fiscais (gasto tributário indireto). Quanto ao financiamento via gasto tributário indireto e à discussão das leis de incentivo, considerou-se que os marcos legais não seriam alterados. Essa aposta decorre da análise das amplas divergências que cercam a nova proposta do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura), que substituiria a Lei Rouanet. Se ajustes houver, serão laterais, e não estruturais, que recairiam, sobretudo, na política de alíquotas, o que manteria os montantes e não alteraria os mecanismos básicos de decisão, mas provavelmente mudaria as proporções entre os recursos próprios das empresas e os da renúncia fiscal; então, a mudança da Lei Rouanet é um elemento fixo nos três cenários.

Portanto, o sistema ganha quatro dimensões:

a) sistema como conjunto de relações e operações institucionais;

b) sistema como conjunto de mecanismos de participação e comunicação ampliada entre atores;

c) sistema como conjunto de comunicações e decisões entre os gestores; e

d) sistema de financiamento.

Assim, o sistema nacional é composto por quatro elementos que são fundamentais, separados analiticamente e que, no seu efetivo funcionamento, devem ter relações bastante densas.

3.2 As três instâncias reguladoras

Ainda será abordado outro ponto, mas que deve ser adiantado. A cultura pode ser organizada em três grandes instâncias. E deve-se dizer que não se dá ênfase neste estudo ao elemento ideológico e discursivo associado a essas instâncias, mas ao fato histórico e sociológico de que a cultura tem nelas referência normativa e elas oferecem elementos reguladores. Ou seja, as práticas no campo cultural são referenciadas a essas três instâncias e o entendimento de qualquer padrão de funcionamento do "sistema" tem de considerá-las.

A primeira instância é o *mercado*. A predominância da instância mercado significaria ou significa, para alguns analistas, neoliberalismo ou liberalismo. Ao contrário dessa posição, ao se associar neste trabalho cultura e mercado, não se faz um julgamento moral ou político, mas se descreve um fenômeno. Efetivamente, o mundo da cultura tem regulação e dinamismo importantes, ligados aos mercados.

Grande parte da atividade cultural, na indústria cultural, no audiovisual, nas comunicações, em uma parte das artes, consideradas como belas-artes ou belas-letras, tem um elemento de mercado e encontra no mercado – como sistema de produção e demanda por bens simbólicos – uma instância organizacional importante.

A segunda instância é o próprio *Estado*. O papel deste é considerado central ao se narrarem estórias sobre a política pública. O Estado, com suas capacidades organizativas, com capacidades de articulação, de indução, de incentivo e assim por diante, tal qual preconizado na Constituição, reflete possibilidades de conferir à cultura uma densidade normativa e de recursos. Ao alocar e direcionar recursos financeiros, humanos e de gestão, além de criar normas, o Estado provê a sociedade de elementos próprios ao exercício dos direitos culturais.

A terceira instância é constituída pelas *comunidades* e pela *sociedade civil* propriamente, que cuidam ou desenvolvem atividades culturais que não dependem nem do Estado e nem dos mercados. Hoje, é possível exemplificar ações nesse sentido com o Programa Arte Cultura e Cidadania, o famoso *Pontos de Cultura*, e o *Programa Mais Cultura* como os que captam e estimulam essas formas de organização comunitária e locais, que se associam com a indução do governo federal, depois dos estados e dos municípios, tendo na instância comunitária e local os elementos mais presentes na dinamização dos processos culturais.

Então, tem-se três instâncias que devem ser pensadas sem preconceitos: mercado, Estado e comunidade ou a sociedade. A partir desses elementos, e considerando-se as dimensões constituintes de um SNC (relações e operações institucionais, mecanismos de participação e comunicação ampliada entre atores, comunicações e decisões entre os gestores e financiamento), elaboraram-se quatro cenários diferenciados, como apresentados na próxima seção.

3.3 Os quatro cenários

O quadro 2 apresenta os cenários construídos para a área cultural em 2022.

QUADRO 2
Cenários para a área cultural em 2022

Cenário	Instância organizadora dominante	SNC	Elementos
1 Cenário de crise	Mercado	Recessivo	a) Não aprovação da PEC nº 150/2003 b) Não consideração de planos nacionais e locais para a articulação de diretrizes, objetivos e metas políticas c) Não operacionalização de sistemas de participação d) Não participação de sistemas de pactuação intergestores e) Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual

(Continua)

(Continuação)

2 Cenário extrapolativo	Sociedade/ Estado	Fragmentado	a) Não aprovação da PEC nº 150/2003 e aumento *natural* dos recursos orçamentários b) Articulação de planos nacionais e locais c) Operacionalização de sistemas de participação d) Operacionalização de sistema de pactuação intergestores e) Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual
3 Cenário de referência ou o mais provável	Estado/ sociedade	Integrado/ focalizado	a) Não aprovação da PEC nº 150/2003 e aumentos significativos de recursos (1% dos três níveis de governo) b) Articulação de planos nacionais e locais c) Operacionalização de sistemas de participação d) Operacionalização de sistema de pactuação intergestores e) Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual
4 Cenário alternativo ou normativo	Estado/ sociedade	Integrado	a) Aprovação da PEC nº 150/2003 b) Articulação de planos nacionais e locais c) Operacionalização de sistemas de participação d) Operacionalização de sistema de pactuação intergestores e) Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual

Cenário de crise: se o problema é a construção do SNC, este é o pior dos cenários. Então, o que acontece neste ponto? Aqui, *delineia-se a desarticulação do sistema de financiamento público orçamentário e* não se cria*m condições para um amplo leque de relações federativas cooperativas*. Algo análogo ao que ocorreu na década de 1990. O início desta de 1990 não foi realmente de desarticulação do sistema de financiamento orçamentário, nem de supressão do papel do Estado, embora, de fato, tenha mantido muitas de suas fragilidades.

A área encontrou um primeiro momento no início da década de 1990 de grande desorganização, mas depois ocorreu uma estabilidade desses recursos orçamentários. Mesmo que continuassem pequenos e insuficientes, estes não deixaram de crescer. Não foi, portanto, um momento de desarticulação completa. Até se pode dizer o contrário, o esforço de gasto foi em termos de participação nos orçamentos, similar ao da década de 2000.[4]

O terceiro elemento do cenário refere-se à mitigação das iniciativas de capacitação do governo federal para realização de políticas federativas. Atualmente acontecem diversas iniciativas de aproximação do governo federal com governos estaduais e municipais e vice-versa. Já estavam presentes no período discussões a respeito de políticas nacionais e de possibilidades de um sistema, mas nenhuma iniciativa contundente se deu nesta direção.

Atualmente, há um processo de interlocução cada vez mais intenso, o que significa capacitação gradual para se consolidar o sistema. Para o primeiro cenário, essa premissa é vista de forma pessimista. Com a desarticulação de recursos financeiros, essa aproximação acaba sendo problemática, o que é potencializado por lógicas políticas relacionadas aos cenários regionais e municipais. Se estas

4. Algo em torno de 0,14% e 0,17% da execução orçamentária.

forem contraditórias, podem gerar dificuldades e mitigação das iniciativas de aproximação entre os níveis locais de governo e o governo federal. Apenas um nível de recursos ponderáveis é capaz de estabelecer incentivos e condicionar a aproximação entre atores com recursos tão desiguais.

Cenário extrapolativo: no segundo cenário, a hipótese é a manutenção das coisas como estão, em especial em termos de capacidades estatais. O primeiro item é espelho daquele primeiro cenário, ou seja, se naquele existia a desorganização do financiamento, neste, a hipótese é a manutenção do sistema de financiamento público orçamentário com suas tendências atuais.

Teve-se, nos últimos anos, uma tendência de aumento dos recursos orçamentários, elevação bem significativa na década de 2000, mas na lógica orçamentária que oferece acréscimos conforme parâmetros fiscais e capacidades de execução dos órgãos setoriais. Essa lógica responde a condições macroeconômicas e às políticas fiscais. Seguiu-se uma lógica orçamentária que não apenas tem um componente político, mas também um componente técnico-orçamentário muito forte.

Então, como se disse, a premissa neste é a manutenção das tendências atuais: manutenção dos incentivos fiscais e das capacidades vigentes do Estado para realização das políticas federativas, que são bastante pequenas. Mas nesse segundo cenário se mantém a mesma trajetória de articulação e de tentativas de capacitação. Então, ele é positivo, mas bastante conservador, seria como se os fatores continuassem mais ou menos como estão.

Cenário de referência ou o mais provável: este mostra uma ruptura nas tendências atuais, sobretudo com o aumento dos recursos, sem a aprovação da PEC nº 150, e os aumentos de recursos fiscais significativos. Então, com esse aumento dos recursos, presume-se que se elevarão todas as outras capacidades (de articulação, de pactuação e de interlocução entre atores e de articulação entre os gestores). Observadas as movimentações em torno do sistema, com a destinação de recursos para projetos locais, interlocução entre agentes públicos e atores sociais, esse cenário torna-se o mais provável. Obviamente, apresenta riscos significativos de não implementação, mas dadas as tendências e as forças sociais presentes pode ser qualificado como cenário de referência.

Cenário normativo ou alternativo: já extensamente abordado neste texto, este seria o ideal. Plasmaria, na realidade brasileira, as prescrições da CF/88, que preconiza a vigência de um federalismo cooperativo cultural no país. Em geral, o cenário normativo é também o desejado. No entanto, optou-se por aproximá-lo do cenário alternativo, pois este expressa o compromisso com uma hipótese altamente restritiva e improvável, que em caso de realização transformaria todo o jogo político da área cultural. No entanto, mesmo com todo o apoio social já registrado nas duas Conferências Nacionais de Cultura realizadas na década de

2000, a aprovação é improvável, dadas as resistências da área econômica às vinculações de recursos orçamentários, aos montantes que entrarão em disputa com outras políticas e também à presença de elementos de imprecisão e generalidade da proposta.

4 PROBABILIDADE DE REALIZAÇÃO DOS CENÁRIOS

O primeiro cenário é pouco provável de se desenhar no horizonte histórico atual. A área cultural formou uma ampla coalizão de defesa e a forma como vem se articulando torna pouco provável o recuo para formas de regulação apenas mantidas pelo mercado. As duas Conferências Nacionais de Cultura e a mobilização para a discussão de temas da área comprovam o amplo espectro do arco de alianças da área. Aliás, nem na década que usualmente se chama de neoliberal, se conseguiu pulverizar a presença da instância estatal como fonte normativa, de regulação e incentivo à cultura. Desde então, muita capacidade de resistência e de recriação de instituições tem sido demonstrada na área cultural. Parece pouco provável, dado o cenário de composição de força, de articulação, que o primeiro cenário se cristalize.

O segundo cenário, pelo seu caráter inercial, pareceria o mais verossímil. O aumento do número de operações políticas de cooperação e de direcionamento das ações dos níveis de governo para fortalecimento de políticas culturais é um dos elementos que parece guardar forte dinamismo. No entanto, parece evidente, pelo comportamento das três esferas de governo, que a inércia no aumento de recursos pode ser transposta. Dessa forma, a pactuação de aumento destes até 1% dos recursos próprios pode ser considerada de alta probabilidade, desde que os problemas de processamento técnico e político, que estão sob certa governabilidade dos atores, sejam trabalhados com a maior celeridade e responsabilidade. Nesse caso, pode-se considerar que o limite entre o cenário extrapolativo, que apenas realiza mudanças conservadoras ou canônicas, e o cenário de referência é a intenção política de cada nível de governo em aumentar seus recursos para a cultura. O terceiro cenário seria assim o mais provável dado o potencial de mobilização e apoio. Também há de se considerar que o segundo cenário não aloca recursos em nível suficiente para a construção de um sistema, mas mantém um alto nível de fragmentariedade. As condições para um sistema nacional estão presentes apenas no cenário de referência e no normativo.

Com relação ao quarto cenário, é intuitivo que, dificilmente, a PEC nº 150/2003 venha a ser aprovada. Isso torna esse cenário pouco provável em sua realização. Mudanças no sistema de financiamento, mediante a aprovação de vinculação de recursos, que é o cerne deste cenário, tem aparentemente pouca probabilidade de confirmação, observados os conflitos alocativos com outras políticas e dados os problemas operacionais, que logo de início terão de ser enfrentados.

No entanto, nada impede que sejam feitos esforços de aumentos de gastos tributários orçamentários nos três níveis de governo. Devido ao amplo leque da coalizão política e social na área, o principal óbice é a disputa por recursos e as necessidades experimentadas por outras políticas públicas. Frente a esses fatores, esse cenário torna-se pouco verossímil.

De qualquer maneira, vale voltar a atenção brevemente para questões que envolvem a PEC nº 150/2003 e a fragilizam para uma aplicação em curto espaço de tempo. Ainda mais porque esta proposta permite interpretações divergentes, pois apenas trata da vinculação de impostos e nada diz sobre transferências constitucionais. Ao contrário, por exemplo, da EC nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e definiu os critérios operacionais, os objetivos e a forma do financiamento. Neste fundo, é tudo muito mais claro, em termos da destinação e das competências, quem faz o quê e assim por diante.

4.1 A PEC nº 150/2003 e o federalismo cooperativo

A PEC nº 150/2003 garante a vinculação de receitas de impostos para a cultura: determina que anualmente a União aplique 2%; os estados, 1,5%; e os municípios, 1% das receitas resultantes de impostos diretamente em cultura. O aumento de recursos para o setor é um dos elementos necessários para a estruturação do SNC.

Em qualquer das opções, o aporte de recursos será bastante significativo e fundamental para a construção do SNC. A definição dos mecanismos operacionais e dos critérios de repasse dos recursos deverá ter um papel central na conformação do sistema. Dessa maneira, prováveis conflitos de interpretações devem ser considerados como parte de cenários que dificultem a aprovação ou a aplicação da Emenda.

Portanto, cabem considerações a respeito da interpretação e da aplicação da PEC nº 150/2003 e do aporte de recursos que ela significará. A tabela 1 resume o problema. Apresenta duas interpretações possíveis para a Emenda. A primeira considera que os percentuais se aplicam à arrecadação de impostos – o que exclui taxas e contribuições – antes da dedução de transferências constitucionais. A segunda considera impostos depois de deduzidas essas transferências e a última considera uma posição defensiva de cada nível de governo que procura o menor nível de alocação de recursos.

A expectativa de que essas interpretações se tornem objeto de conflito é plausível, dado o fato de que a vinculação implicará em pressões maiores ou menores nos recursos de outras áreas, tais quais educação e saúde. Os gestores dos níveis de governo tratarão de oferecer interpretações segundo seus interesses como é visível na discussão da EC nº 29/2000 na área da saúde, controvertida na definição de seus critérios de aplicação.

A PEC nº 150/2003 não se define, por exemplo, se a gestão de documentos e os recursos destinados ao patrimônio e à cultura quilombola, que são parte da área cultural na CF/88, deverão ser considerados para efeito de aplicação das alíquotas, ou se bibliotecas de órgãos públicos e de universidades, claramente parte de políticas culturais, embora não vinculadas ao MinC, também o serão. Além disso, a Emenda de vinculação de recursos para a cultura é bastante genérica com respeito às transferências de recursos da União para estados e municípios.

A tabela 1 abstrai essas questões simulando diferentes interpretações para a aplicação de PEC nº 150/2003.

TABELA 1
Simulação da aplicação da PEC nº 150/2003

	União	Estados	Municípios	**Total**
Receitas tributárias	253.622.786.590	254.970.465.575	47.192.829.661	**555.786.081.826**
Inpostos antes das transferências	248.659.477.884	246.825.364.952	43.655.093.888	**539.139.936.724**
Impostos depois das transferências	111.839.817.694	297.295.458.961	151.990.297.734	**561.125.574.389**
Opção 1 (a) – antes das transferências	4.973.189.558	3.702.380.474	436.550.939	**9.112.120.971**
Opção 2 (b) – depois das transferências	2.236.796.354	4.459.431.884	1.519.902.977	**8.216.131.216**
Opção 3 (c) – menor nível de gastos	2.236.796.354	3.702.380.474	436.550.939	**6.375.727.767**
Relação entre as opções 1 e 2	45	120	348	**90**
Relação entre as opções 1 e 3	45	100	100	**70**
Participação da opção 1	54,6	40,6	4,8	**100**
Participação da opção 2	27,2	54,3	18,5	**100**
Participação da opção 3	35,1	58,1	6,8	**100**

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Observa-se que as opções 1, 2 e 3 resultam de diferentes interpretações da PEC nº 150/2003. No primeiro caso, a aplicação da EC resultaria em R$ 9 bilhões e se refere aos percentuais da Emenda aplicados aos recursos antes das transferências constitucionais. Nesse caso, a participação da União nos recursos seria de 54%, enquanto os estados teriam 40% e os municípios, 4,6%.

A segunda opção considera a aplicação dos percentuais depois das transferências e significa um aporte menor de recursos (em torno de 10%), inferiores aos da primeira opção. A participação da União cai para 27% (R$ 2,2 milhões), a participação dos estados e municípios sobe para 54,3% (R$ 4,4 bilhões) e R$ 18,5% (R$ 1,5 milhões), respectivamente.

Na última alternativa, os governos interpretam a PEC de forma defensiva ou conservadora, destinando o menor nível de recursos, estes são, nessa estimativa, 30% inferiores à primeira opção. A participação dos estados passa a ser de 58%; a da União, de 35%; e a dos municípios, de 6,8%.

Não se deve descuidar do forte potencial conflitivo da PEC, pois implica pressões sobre os recursos destinados a outras políticas, sendo que os recursos financeiros das políticas federais se tornam objeto de muita sensibilidade, pois, a depender da opção, significariam, aproximadamente, mais ou menos R$ 3 bilhões no orçamento da União. Mas problemas alocativos e políticos similares envolveriam estados e municípios. Outro ponto é o da equidade regional, ou seja, as opções implicariam diferentes resultados distributivos.

4.2 Equidade regional e atribuições das esferas de governo

Não custa bater na mesma tecla: o financiamento das políticas culturais governamentais é insuficiente e penaliza os diferentes segmentos culturais e a população que se vê diante da deterioração do patrimônio cultural e da infraestrutura cultural básica. Os efeitos são obviamente perversos, no que se refere à promoção dos direitos culturais. Em que pesem os problemas anteriormente apresentados, é clara a necessidade de dar tratamento adequado à questão do financiamento cultural e é desejável o aumento de recursos.

Ao mesmo tempo, é necessária uma distribuição de encargos entre as esferas de governo. Atualmente, as competências são concorrentes, ou seja, não são claras as responsabilidades específicas de cada uma das esferas governamentais. Dados os montantes de recursos, certamente serão necessárias definições pactuadas sobre as responsabilidades respectivas, que permitam ações coordenadas entre níveis de governo, para a redução das desigualdades e o desenvolvimento da institucionalidade da cultura.

O grande desafio será o de conciliar descentralização com capacidade de redução de desigualdades regionais. Esse desafio apresenta-se na forma da necessária conciliação da centralidade do papel dos municípios na execução de políticas culturais e do papel da União e dos estados na articulação de interesses federativos.

Dada a escala diminuta dos municípios, é imprescindível a articulação em níveis territoriais e escala ampliada. Os consórcios constituem componente de uma alternativa interessante, pois partem de ação e iniciativas das próprias municipalidades. Há outras possibilidades, a exemplo de redesenho de territórios culturais, de uso de microrregiões e mesorregiões como espaços de representação de interesse e planejamento de ações.

Embora o conceito de descentralização comporte múltiplos significados, importa neste ponto um em especial, o de que a descentralização significa redistribuição de recursos, espaços de decisão e responsabilidades. A montagem do SNC implica, então, a busca de um equilíbrio entre essas dimensões.

Entretanto, dada, a reconhecida heterogeneidade dos municípios e sua baixa densidade econômica, social e cultural, seguidas das suas carências em termos de infraestrutura cultural básica e capacidades financeiras, é razoável postular que a

atuação administrativa e política na área cultural tenha que partir de unidades territoriais maiores do que a do próprio município. Não é razoável esperar, por exemplo, que todos os municípios menores de 50 mil habitantes tenham todos os equipamentos culturais, mas é possível uma administração pactuada por parte de aglomerados de municípios de tamanhos diversos.

Apesar desses desafios a serem enfrentados, de qualquer ângulo que nos situarmos, a PEC nº 150/2003, se aprovada, aportará recursos significativos para a cultura, mas, em termos de equidade regional, dependerá das atribuições da União e dos estados. A compensação pelas desigualdades poderá estar alicerçada, no que se refere ao papel da União, na parte dos repasses obrigatórios para os estados e os municípios.

Há ainda a questão nada trivial que diz respeito à definição do que se constitui desenvolvimento cultural ou, mais precisamente, o que é ou como se define "dispêndio cultural". Qual é o objeto do financiamento cultural? Essa questão ganha relevância dadas as esperadas resistências às transferências vinculadas para a cultura, que são naturais dados os impactos sobre os recursos de outras políticas. Mas as resistências podem ser minimizadas com definições abrangentes para essa questão, com ações estruturantes sobre a qualidade de vida, a educação, e a geração de empregos e ações transversais com outras áreas – políticas urbanas, de segurança, de transportes etc.

5 ALGUNS DESAFIOS E UM DESAFIO ESTRUTURAL

Os municípios e os estados brasileiros são, em graus variados, dependentes de recursos de outros níveis de governo. Um complexo sistema de repasses financeiros da União para estados e municípios e de estados para municípios foi criado para compensar algumas das assimetrias presentes entre os níveis de governo e garantir que eles pudessem exercer suas prerrogativas constitucionais.

Na verdade, é a estrutura tributária, com repasses constitucionais obrigatórios, com a divisão de recursos tributários que compensam as dificuldades de estados e municípios. Grande parte dos municípios e boa parte dos estados dependem de recursos recolhidos pela União para realização de políticas. Essa é a estrutura federativa brasileira.

As assimetrias na distribuição de capacidades, de articulação de realização de políticas e de recursos humanos seguem a mesma lógica dos recursos financeiros. Quando se dispõe mais destes últimos, provavelmente se obtêm maiores capacidades institucionais, de recursos humanos e de gestão.

A cooperação é de níveis múltiplos. Pode estar presente na formatação e no desenho das políticas e na estruturação de capacidades estatais de diferentes tipos e modalidades, a exemplo das capacidades de planejamento, gestão, formação de recursos humanos, conhecimentos técnicos, procedimentais, jurídicos, financeiros entre outras.

A fixação de focos e objetivos precisos para realização das políticas e ampliação de capacidade é necessária. Complementarmente, devem ser desenvolvidas visões de conjuntos dos problemas a serem enfrentados.

O que se afirma neste estudo é que, no processo de construção de um SNC, ainda se está na fase de articulação e que, para sua consolidação, será essencial uma produção normativa muito forte, como aconteceu no Sistema Único de Saúde (SUS), com as diversas normas operacionais.

Portanto, há uma necessidade de criação de normas. No caso desse sistema são normas gerais, que atingem níveis operacionais muito específicos, tanto na transferência de recursos quanto nas atribuições de estados e municípios e da própria União em um sistema *integrado*. Portanto, não parece suficiente simplesmente postular um sistema de articulação, mas há necessidade de uma produção normativa muito complexa para que essa articulação seja eficaz em termos de políticas.

Em resumo, se a prática mostra desde já que o SNC já avança em função de capacidades institucionais subjetivas, isto é, de informação técnica e de formação de pessoal qualificado, dotado de grande plasticidade – potencial de adaptação criativa aos contextos –, também mostra a carência de recursos para a ampliação e a qualificação intensiva desse capital humano e para a pactuação de linhas de ação e estratégias de médio e longo prazos.

Por outro lado, as capacidades dobram-se em capacidades objetivas, isto é, recursos financeiros e de gestão. Não se quer dizer neste estudo nada próximo ao discurso da gestão flexível. Mas como a área cultural é muito complexa, deve-se falar o tempo todo da questão da transversalidade de suas atividades.

A área exige transversalidade e os recursos têm de ser muito qualificados para aplicar esse princípio ou critério. Um técnico formado em determinada área que só domina sua especialidade discute e dialoga mal com as outras áreas. Então, a formação de capacidades de diálogo qualificado neste ponto é muito importante: diálogo técnico e diálogo referente à programação orçamentária, diálogo referente às operações necessárias, por exemplo, a uma licitação, tudo isso é muito importante na área, além da sensibilidade e da capacidade de estabelecer articulações e ações qualificadas com agentes culturais propriamente.

Outro ponto é o da unidade territorial da política. Provavelmente, os municípios não têm escala suficiente para gerenciamento de uma série de recursos – se não têm nem na área de saúde, que em alguns casos é mais padronizada, muito menos teriam na cultura. Nesse caso, as escalas de gestão territorial talvez devam ser objeto de reflexão política diferenciada. Os consórcios municipais, as associações de municípios etc. resolvem em parte essa questão.

O consorciamento de municípios significa que eles podem discutir a distribuição de equipamentos, de atividades, de atribuições relativas à capacitação, entre outras. Então, isso é uma possibilidade a ser tentada de uma forma mais radical na área de cultura.

Existem algumas iniciativas, mas a ampliação das experiências talvez seja um elemento importante de simplificação desse sistema, que tem de lidar com um grau de heterogeneidade muito grande; não é só financeira, é também de capacidades. Então, repensar a unidade territorial de gestão talvez seja um elemento importante para a área, ao mesmo tempo em que se faz necessário estabelecer e consolidar instrumentos de interlocução e planejamento conjunto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BUARQUE, S. C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Brasília: Ipea, fev. 2003 (Texto para Discussão, n. 939).

CAPÍTULO 6

REFORMA AGRÁRIA E CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA

1 INTRODUÇÃO

A atualidade – e necessidade – da reforma agrária vem sendo questionada por acadêmicos e políticos. Não raro aparecem na grande mídia pronunciamentos e artigos que investem na desqualificação da reforma agrária e dos movimentos sociais que a defendem.

Da parte do Poder Legislativo, são inúmeras as tentativas para conter as demandas dos movimentos sociais rurais, com propostas que tratam desde a criminalização desses movimentos – caracterizando as ocupações de terra como desordem e violência contra a propriedade e como atentado à paz social –, até aquelas que tratam de reduzir, se não eliminar, as brechas legais que possibilitam a desapropriação de terras por interesse social. Nessa direção convergem os esforços dos ruralistas para impedir a edição do decreto de atualização dos índices de produtividade da terra e reduzir ou anular seu escopo vigente (IPEA, 2010b).

As demandas mais estruturadas por reforma agrária já somam mais de meio século e, embora presentes em vários momentos na arena social, apenas a partir de meados dos anos 1980 ganharam algum espaço na agenda governamental. As transformações demográficas e produtivas ocorridas nesse mesmo período na área rural brasileira atingiram de forma diferenciada as classes sociais rurais. Com forte apoio do Estado, a estratégia de desenvolvimento agrícola privilegiou os interesses dos proprietários latifundiários e do grande capital, produzindo no Brasil a chamada "modernização conservadora" da agricultura, segundo a qual inexiste questão agrária nacional.

Para o grande capital a questão agrária não é mais "questão", ou seja, a reforma agrária não é mais exigência para a expansão e a acumulação do capital agrícola. Mas é preciso considerar como os demais grupos sociais são afetados pela estrutura agrária atual. Nos meados do século passado havia concordância no diagnóstico que identificava na estrutura agrária vigente sério obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo na agricultura. A necessidade da reforma agrária, colocada desse ponto de vista, expressava exclusivamente os interesses do capital. O processo de "modernização conservadora" tentou ignorar e desqualificar as propostas por reforma

agrária, não vendo na concentração fundiária impedimento ao "desenvolvimento nacional". Ao contrário, a concentração da posse de terra continuou como reserva de valor e como símbolo e meio de poder político.

Para os trabalhadores rurais e demais setores da sociedade brasileira, persiste questão agrária sem solução e que pode se agravar no tempo.

> O cerne da questão é precisamente a implicação negativa da "modernização conservadora" (mudança técnica sem mudança na estrutura agrária) para a ocupação dos trabalhadores e agricultores familiares, para o manejo ecologicamente sustentável do meio ambiente e para a distribuição da renda e da riqueza geradas no espaço rural. Tudo isto tem significado social concreto: relações sociais civilizadas ou o império da barbárie dos "donos do poder" e da riqueza territorial. (DELGADO, 2009).

Os indicadores socioeconômicos recentes[1] relativos aos brasileiros que vivem no campo revelam a face humana do processo histórico de concentração fundiária: cerca de um quarto da população rural acima de 15 anos é analfabeta; um terço dos domicílios rurais não tem acesso à água encanada; a renda monetária domiciliar *per capita* das famílias que moram em área rural é hoje equivalente a apenas 43% da renda de mesmo tipo das famílias com domicílio em área urbana e em quase metade dos domicílios rurais a renda *per capita* familiar não ultrapassa meio salário mínimo; apenas 8% dos trabalhadores rurais recebem remuneração superior a dois salários mínimos; e os empregos temporários respondem por quase metade das ocupações. A comparação do Índice de Gini para a concentração da propriedade de terra no Brasil (um dos mais altos do mundo, estimado em 0,854)[2] com o Índice de Gini para a concentração de renda no Brasil rural (estimado em 0,727, contra um Gini nacional de 0,544) demonstra a forte correlação existente entre concentração fundiária e pobreza rural.

Reconhecida a necessidade ainda presente da reforma agrária, a questão que importa colocar diz respeito às condições ou ações por meios das quais se poderia realizar reforma agrária que, nos próximos 10 ou 15 anos, esgotasse essa necessidade. Ou seja, trata-se de investigar – dados determinados condicionantes – as possibilidades de superação da concentração fundiária brasileira. Subsidiariamente, também se têm colocado em discussão teses sobre a existência e persistência de demanda social para a reforma agrária, dada a velocidade de expansão do agronegócio e do processo de esvaziamento demográfico do campo.

---

1. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2008.
2. Dado do Censo Agropecuário 2006 do IBGE. O Índice de Gini é uma medida de desigualdade que varia entre 0 – equivalente a uma distribuição equitativa perfeita – e 1 – equivalente ao grau máximo de concentração.

2 QUADRO GERAL DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

É condição imprescindível para a implantação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural o aprimoramento constante das informações relativas aos modos de vida e produção da população do campo. Desde 2004, a PNAD/IBGE cobre todo o meio rural brasileiro; e este avanço considerável foi em larga medida completado recentemente com a publicação do Censo Agropecuário 2006.

As duas pesquisas, embora dotadas de características diferentes e consagradas a objetivos específicos, têm importantes pontos de interseção e de complementaridade. Os dados relativos à população rural na PNAD/IBGE – a constatação da baixa escolaridade, das precárias condições de moradia, dos reduzidos níveis de renda e remuneração do trabalho das famílias residentes no campo – oferecem ilustração viva ao que talvez tenha sido a principal questão social revelada pelo censo: a persistência de estrutura fundiária fortemente concentradora.

Os resultados do Censo Agropecuário 2006 divulgados em setembro de 2009 provocaram controvérsias e debates quanto à consistência e fidedignidade dos dados. A determinação do Índice de Gini, que fornece uma medida da desigualdade presente na distribuição das áreas por estabelecimentos, esteve no centro das discussões. O cálculo inicial foi contestado, mas o valor revisto, mesmo após ser ligeiramente corrigido para baixo, ainda revela a manutenção de elevados níveis de concentração de área.[3] Destarte, o Brasil continua detentor de uma das estruturas fundiárias mais desiguais do mundo, o que outras formas de apresentação dos dados censitários reafirmam.

Os estabelecimentos menores de 10 hectares (ha) – pelo menos desde o Censo Agropecuário 1985 – constituem cerca de 50% do total, mas abarcam apenas pouco mais de 2% da área total recenseada em cada ano. Estes dados mostram quanto a estrutura agrária brasileira é marcada, de um lado, por forte minifundização e, de outro, por imensa concentração de terras, com os estabelecimentos de extensão superior a mil ha, que representam menos de 1% do número total, ocupando quase 45% da área total.

A observação do Índice de Gini apurado para os estados brasileiros mostra o aumento da concentração mesmo nos estados onde se acreditava existir estrutura fundiária consolidada e, portanto, pouco sujeita a variações, como no Sudeste e no Sul. Na maior parte dos estados da região Norte (Pará, Amapá, Amazonas e Tocantins), Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal) e em quatro estados do Nordeste (Pernambuco, Bahia, Alagoas e Ceará), registrou-se aumento da concentração fundiária.

3. A correção procedida pelo IBGE em relação ao cálculo do Índice de Gini calculado pra o Brasil com base no Censo Agropecuário 2006 baixou de 0,872 para 0,854, ou seja, ajuste para menos de cerca de 2%.

Ainda segundo o IBGE, o Gini do estado de Alagoas é o maior do país (0,871), seguido por Mato Grosso (0,865), Maranhão (0,864), Ceará (0,864), Mato Grosso do Sul (0,856) e Piauí (0,855), todos com valores acima da média calculada para o total de estabelecimentos recenseados no país.

Mais que indicar a continuidade – e mesmo aumento – da concentração fundiária na maior parte das unidades estaduais administrativas do país, os dados censitários refletem a natureza do processo de modernização produtiva e o sentido das políticas que vêm sendo implementadas para fortalecer a participação da agricultura no mercado internacional de *commodities* agrícolas. Apontam nesta direção a produção em larga escala de grãos – particularmente de soja e milho –, a expansão mecanizada do algodão e a incorporação de novas áreas em direção à fronteira agropecuária a partir do norte de Mato Grosso, região até recentemente caracterizada pela pecuária extensiva.

> Assim, ao contrário das áreas do Rio Grande do Sul e do Paraná, precursoras da introdução e consolidação da agroindústria da soja no Sul do País a partir dos anos de 1970, na Região Centro-Oeste esta lavoura alcançou uma escala de tecnificação que influenciou a concentração fundiária nestes recortes. (IBGE, 2006).

A concentração fundiária detectada pelo IBGE pode ser atribuída a três processos ligados diretamente à entrada do capital estrangeiro na agricultura: *i*) expansão dos cultivos para a produção de agrocombustíveis, em especial do etanol; *ii*) o direcionamento de capitais para a compra de terras em países em desenvolvimento com potencial agrícola – movimento detectado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO); e *iii*) a formação do mercado de créditos de carbono, que também teria direcionado investimentos com expectativas de especulação.

Também os dados sobre produtividade da agricultura em geral e da agricultura familiar têm tido suas consistências postas em dúvida. De certa forma, parte desta discórdia decorre da retomada das propostas do governo para a atualização dos índices de produtividade da terra, parâmetro para as desapropriações para fins de reforma agrária.

Pela primeira vez o censo agropecuário se propôs a levantar dados sobre os assentados pela reforma agrária em projetos criados a partir de 1985. Mas, como o IBGE não teve acesso com antecedência às informações relativas aos perímetros dos projetos de assentamento, a determinação dessa categoria ficou prejudicada. Apenas parte dos assentados se identificou como tal. Segundo dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 645.207 famílias foram assentadas entre 1985 e dezembro de 2005; o censo de 2006, porém, identificou 189.191 produtores "assentados sem titulação". Assim, ficaram de fora os assentados já titulados e os que não puderam ser identificados como beneficiários da reforma agrária.

3 ORIGENS DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

As causas e origens da estrutura fundiária brasileira estão descritas e analisadas em diversos estudos e pesquisas. Relembrando alguns dos argumentos presentes em vasta bibliografia, destacam-se os seguintes pontos.

3.1 Tradição patrimonialista

Os principais historiadores e cientistas sociais brasileiros convergem ao atribuir à matriz portuguesa da colonização a marca do patrimonialismo presente nas origens do Estado brasileiro. Seus fundamentos teóricos têm como principal fonte os conceitos do jurista e sociólogo alemão Max Weber, que, de modo geral, identifica como elemento central do patrimonialismo o trato da coisa pública, pela autoridade, como se fosse de domínio privado.

O recurso ao conceito weberiano para designar uma prática social presente em toda a história do povo brasileiro – a incapacidade de diferenciar as esferas pública e privada – teve aplicações originais no Brasil e deu origem a diversas interpretações do processo histórico da formação do Estado, entre as quais se destacam as elaboradas por Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna.[4]

Para Weber (1999), o "patrimonialismo" traduz uma forma de exercício legítimo de poder ancorado conceitualmente na dominação de tipo tradicional,[5] cuja legitimidade se baseia no reconhecimento e na aceitação de ordens e poderes senhoriais existentes desde sempre. O patrimonialismo de origem weberiana teve forte influência na história das doutrinas políticas brasileiras, embasando importantes estudos sobre a formação das instituições nacionais.

Em *Raízes do Brasil*, obra publicada em 1936,[6] S**é**rgio Buarque de Holanda cunhou a expressão "homem cordial" para caracterizar o brasileiro como indivíduo propenso a não considerar a diferença básica existente entre seu interesse privado e a esfera pública. Mediante o recurso de metodologia embasada na psicologia e na história social, Sérgio Buarque desenvolveu sua tese de modo a demonstrar como as características do homem brasileiro foram moldadas pelo processo colonizador, com a reprodução de atavismos e padrões institucionais tipicamente patriarcais, marcados pela subordinação à autoridade e pelo aberto descaso com os assuntos relativos à esfera pública.

4. Ver referências.

5. A obediência ao chefe político decorre de um dos seguintes tipos de dominação: a "carismática", a "racional-legal" e a "tradicional", que aparecem nos escritos de Weber como sendo "tipos-ideais", ou seja, constituem recurso metodológico a ser utilizado para análise de fenômenos que não podem ser encontrados em "estado puro" na realidade, mas podem ser visualizados no plano abstrato da teoria.

6. Ver referências.

O livro *Os donos do poder,* de Raymundo Faoro, publicado em 1958, causou forte impacto no meio intelectual. Ao dar peso e significado a características superestruturais na explicação da formação da sociedade brasileira, o autor inspirou-se na teoria weberiana da burocracia com o objetivo geral de desvendar os fatores permanentes e invariantes que atuam como causas profundas dos processos históricos.

Para Weber (1991), a sociedade feudal europeia tinha-se estruturado em três estamentos – o clero, a nobreza e o povo –, cada um dos quais dotado de estatuto jurídico próprio e de funções sociais permanentemente determinadas. Uma das modalidades do senhorio político tradicional, segundo o autor, seria a estamental-patrimonial, em que o estamento dominante se utiliza do poder político como sua propriedade. Weber identifica, com essa categoria, a existência de um grupo estamental – correspondente ao tipo tradicional de dominação política – em que o poder não é função pública, mas objeto de apropriação privada.

O subtítulo da obra de Faoro – *Formação do patronato político brasileiro* – incorpora, de certo modo, essa definição. Faoro tomou emprestado de Weber o conceito-chave de estamento (*stand*) para assinalar o caráter de poder político exercido não para atender aos interesses das classes agrárias, latifundiárias ou burguesas, mas em causa própria, por um grupo social que atuaria para dominar a máquina política e administrativa do país, e para se apropriar, por meio dela, dos benefícios do poder, como prestígio e riqueza. Este estamento burocrático – versão do patrimonialismo weberiano – exprimiria forma de dominação política tradicional, própria de sistemas centralizados, que, na falta de contrapesos políticos descentralizados, produzem formas de dominação racional-legal, típicas de países da Europa ocidental.

A contribuição de Faoro vai além da inspiração nos conceitos weberianos em sua interpretação do sistema político brasileiro: ela consiste, fundamentalmente, em chamar a atenção sobre a necessidade de examinar o sistema político em si mesmo, e não como simples manifestação dos interesses de classe. O patrimonialismo é visto por Faoro como a característica mais marcante do desenvolvimento do Estado brasileiro através dos tempos.

No Brasil atual, no entanto, os problemas não decorrem mais do poder absoluto do estamento burocrático, mas, sim, em boa parte, da incapacidade do Estado de exercer o poder, que lhe é delegado democraticamente, de governar em benefício de todos. Não se deve deduzir disso que os estamentos burocráticos perderam completamente sua capacidade de disputar, com os demais grupos sociais, parcelas importantes de poder e riqueza, agora em grande parte por associação a outros interesses privados. A conjugação de interesses desses atores produz forte rejeição à construção de uma nação que tenha equilíbrio na sua

estrutura fundiária, uma vez que tal projeto implicaria repartição de poder e de patrimônio. Enquanto estes interesses forem predominantes, a questão agrária e as demandas por reforma agrária continuarão tendo atualidade.

Uma terceira interpretação teórica sobre a difícil relação entre público e privado no Brasil foi formulada por Vianna (1982). Utilizando metodologia que privilegia o comportamento social como elemento constituinte do direito público, esse autor afirma que o entendimento da sociedade – e de seus problemas – só é possível desvendando-se o papel da cultura na sua formação.

Para Vianna (*op. cit.*), muitas das instituições políticas brasileiras seriam inteiramente distintas se outro tivesse sido o processo de ocupação geográfica e organização agrária. Em outros termos, se na base da nossa formação não estivessem presentes as sesmarias e a consciência particularista da família fazendeira, o próprio Estado teria configuração bastante diversa.

A hipertrofia da ordem privada e seu predomínio histórico sobre a ordem pública são, segundo Vianna (*op. cit.*), elementos centrais na formação rural da sociedade brasileira e obstaculizam sua modernização. Nesse sentido, concorrem para a manutenção de estrutura fundiária altamente concentrada. A questão do patrimonialismo, na análise desse autor, toma rumos próprios, que revelam e acentuam a presença marcante do individualismo em nossa sociedade e suas consequências sobre a dificuldade de diferenciação do público e do privado.

3.2 Modelo de desenvolvimento agrícola baseado na monocultora de exportação

Desde os primórdios do processo de colonização, a opção pela monocultura funcionou como incentivo – e justificativa – para a concentração fundiária, que de resto já estava garantida pela vigência do sistema de sesmarias. Furtado (2006) e Prado Jr. (1987) em seus trabalhos sobre o processo histórico brasileiro destacam a importância e as consequências da monocultura para a economia colonial, bem como seus efeitos para a manutenção da concentração fundiária.

Em sua formação histórica, a economia brasileira privilegiou, em primeiro lugar, a grande propriedade, as grandes extensões de terra, em conformidade com os latifúndios herdados das capitanias hereditárias e sesmarias; em segundo, a produção da monocultura para exportação – para atender à demanda de Portugal; e em terceiro, a utilização da mão de obra escrava. Esses três elementos e seu legado cortam horizontalmente a sociedade brasileira, conforme a tese dos economistas que analisam a dependência econômica do Brasil.

Para Prado Jr. (1998), romper com a grande propriedade via realização de reforma agrária, capaz de expandir o mercado interno e dinamizar a economia, era pré-condição para a transformação socioeconômica do Brasil. Furtado (2006)

denuncia também o baixo grau de dinamização econômica gerado pela monocultura e traduzido na extensa pauta de importações com que o país era obrigado a arcar. A reforma agrária era necessária para extinguir o modelo do latifúndio monocultor e modernizar o país, freiando o êxodo rural que historicamente pressionava os salários para baixo.

A grande propriedade, a monocultura de exportação e o trabalho escravo, elementos estruturantes da organização econômica no período colonial, deixaram marcas profundas no país mesmo após o fim do regime colonial e a abolição da escravidão. O modelo de monocultura primário-exportadora teve como característica derivada a baixa valorização da produção agrícola voltada para o mercado interno, relegando a população rural não latifundiária à agricultura de subsistência (PRADO JR., 1987). Outro agravante da monocultura praticada no país, segundo Prado Jr., é o descaso em relação à conservação dos recursos naturais: o modelo, tendo na ocupação de novas áreas sua lógica de manutenção, avançava deixando para trás vastas extensões de terra exauridas na sua fertilidade. Essa lógica predominou no ciclo da cana-de-açúcar e no do café, e foi assimilada pelas políticas governamentais de então, configuradas para atender basicamente à grande lavoura.

Furtado (2006) ressalta que, para romper com as limitações ao desenvolvimento – inclusive à industrialização – impostas pelo binômio latifúndio-monocultura agroexportadora, seria preciso promover a reforma agrária. A conservação de estrutura fundiária fortemente concentrada comprometeria todo o processo de desenvolvimento e produziria uma sociedade marcada por exclusão e desigualdade, como de fato aconteceu.

Na atualidade, o agronegócio integrado ao comércio internacional de *commodities* segue reproduzindo a lógica da produção extensiva em grandes propriedades. Desde a evolução produtiva resultante da "revolução verde" até o conceito atual de multifuncionalidade da agricultura, a atividade agrícola monocultora de feição empresarial – apoiada na produção de *commodities*, como a cana-de-açúcar e a soja – ganhou nova nomenclatura e novos paradigmas. Esta evolução marca a transformação da agricultura em "agronegócio" (MALANOS, 2010), modelo que atua por intermédio de ciclos de produção e tende a se espalhar por todo território, abrindo novas áreas na "frente de expansão", reconquistando áreas abandonadas e/ou degradadas, ou ocupando áreas de culturas que perderam protagonismo no comércio internacional.

A maioria das culturas de exportação é herdeira do latifúndio. A grande exploração, forma típica aplicada por países e companhias de comércio imperiais para promover a extração de riquezas e recursos das colônias, foi conservada na esfera econômica e social e "naturalizada" na esfera ideológica, que assimilou

como dado verdadeiro que a produção agrícola "racional" depende da grande propriedade. O maquinário, o sistema de apoio à produção – crédito, armazéns, vias de comunicação etc. –, e o tecido urbano interiorano foram se produzindo em função dessa regra.

A "revolução verde" transformou profundamente a agricultura no plano tecnológico, com base na incorporação intensiva de maquinário, insumos químicos e sementes e matrizes cada vez mais artificializadas. O conhecimento científico foi e continua a ser colocado quase que exclusivamente a serviço desse modelo.

3.3 Dinâmica de desenvolvimento rural subordinada à dinâmica de desenvolvimento urbano

A consideração de que a agricultura teria por função fornecer matérias-primas e alimentos para as cidades, de modo a possibilitar o desenvolvimento do setor realmente importante – a indústria –, esteve na arena de discussões políticas, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960. O argumento segundo o qual a agricultura constituía obstáculo à moderna industrialização do país esteve presente, em especial, nas teses dualistas, que dividiam o campo econômico em dois setores contrapostos, um moderno (o "novo") e um atrasado (o "velho").

De acordo com esse entendimento,[7] o país possuía duas estruturas independentes: uma moderna, dinâmica e de base urbano-industrial; e outra, atrasada, rural e agrícola. Cada uma delas caracterizaria diferentes contextos regionais, e as funções do rural – favorecer a acumulação de capital e fornecer mão de obra farta e barata – deveriam estar completamente subordinadas às exigências e necessidades do urbano. Apesar de refutado e praticamente abandonado, o ideário dualista, em versão modernizada, ainda marca as avaliações contemporâneas sobre o Brasil que contrapõem o país moderno e dinâmico do agronegócio ao país atrasado da agricultura familiar, incluídos neste ponto, com protagonismo, os assentados da reforma agrária.

Francisco de Oliveira, em seu ensaio *Crítica à razão dualista* (1981), clássico da ciência social brasileira, estabelece confronto crítico com a tradição estruturalista do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e com as correntes da "dependência" que circulavam no meio acadêmico no início da década de 1970. Fundando novo patamar para os estudos e as análises sobre a economia brasileira, o ensaio de Oliveira abre perspectiva diversa sobre a questão do desenvolvimento desigual: ele sustenta que a entrada do país na modernidade capitalista se tem realizado pela utilização que o setor moderno da economia faz do setor atrasado.

7. A partir do livro publicado por Lambert, em 1943, vários autores ainda hoje se inspiram nas teses deste livro em análises tanto sobre o processo de desenvolvimento como sobre a situação socioeconômica do Brasil, e mesmo para interpretar nossas desigualdades. Também é inspiração para exercícios de desqualificação da agricultura familiar, dos movimentos sociais rurais e da reforma agrária.

Esta perspectiva contrariou a interpretação, até então dominante, que presumia existir antagonismo e duplicidade entre os dois setores. Para o autor, a originalidade do desenvolvimento brasileiro reside precisamente na expansão do capitalismo no país que se deu pela introdução de relações novas no arcaico e pela reprodução de relações arcaicas no novo, configurando relação não apenas desigual, mas combinada, entre os dois polos. Nesse processo, a não superação da questão agrária permitia manter os custos de reprodução da força de trabalho a níveis reduzidíssimos e viabilizou a acumulação de capital e o crescimento industrial. Em outras palavras, a agricultura atrasada financiava a agricultura moderna e a industrialização, e fornecia para os centros urbanos industrializados mão de obra suficientemente abundante para formar exército industrial de reserva.

A tese central da Cepal, nesse período, representada pela contribuição de Celso Furtado e inscrita no Plano Trienal 1963-1965, via na elasticidade da oferta de alimentos, frente às pressões da demanda urbana e industrial, o problema estrutural do setor agrícola brasileiro. Sua solução dependia fundamentalmente da reforma da estrutura fundiária e da modernização das relações de trabalho no campo.

De outra parte, também se fazia presente o entendimento de que a agricultura – atrasada – impunha entraves ao processo de desenvolvimento do país. O reduzido poder de compra do homem rural, a deficiência de abastecimento alimentar nas cidades e a insuficiência do mercado agrícola para produtos industriais eram apontados como os principais fatores desse impedimento. A despeito disso, a concentração fundiária, o latifúndio improdutivo e as precárias condições de trabalho no campo raramente eram referidos como possíveis justificativas para os problemas diagnosticados.

3.4 O processo, ainda em curso, de "modernização conservadora" no campo

O processo de modernização conservadora fez prevalecer a ideia de que a questão agrária estava resolvida e de que a reforma agrária deixara de ser necessária, visto que a incorporação de novas tecnologias à produção agrícola, ainda que houvesse expulsado grande contingente populacional das áreas rurais, teria tornado o campo capaz de corresponder à função econômica de provedor dos centros urbanos.

Este entendimento deriva em parte dos argumentos expostos anteriormente, mas introduz a questão da tecnologia como fator de diferenciação e de definição da agricultura, ignorando todos os que estejam excluídos deste círculo de excelência: os trabalhadores rurais sem-terra, os pequenos produtores em porções minúsculas de terreno; em suma, a maior parte da população rural e dos estabelecimentos agrícolas.

O "sucesso" do processo de modernização da agricultura brasileira desde meados do século passado teve como suporte tanto a recusa em absorver mudanças fundamentais na propriedade da terra, como a manutenção de estrito controle sobre a força de trabalho rural, historicamente impotente para se libertar de relações de subordinação pessoal e para se apropriar ao menos em parte do "excedente" econômico.

> Na modernização conservadora, as tradicionais elites agrárias forçaram uma burguesia relutante e avessa aos processos de democratização a um compromisso: a modernização fazia-se, sob a liderança e levando muito em conta os interesses dos proprietários agrários, conformando-se uma "subjetividade coletiva" centrada em um bloco transformista, cauteloso e autoritário em suas perspectivas e estratégias. (DOMINGUES, 2002).

A consolidação de setor rural forte sob a égide do agronegócio, basicamente voltado para o comércio exterior, contou com o apoio tanto dos proprietários rurais quanto da burguesia urbano-industrial. Recentemente, a centralidade assumida pelo setor como lócus de acumulação e produção de lucros motivou a entrada maciça do capital financeiro na agricultura empresarial. Os ganhos de produtividade obtidos com a exploração de *commodities* passaram a justificar a ocupação de grandes porções de terras fora e no interior da fronteira agrícola. Problemas sociais e ambientais, no entanto, vêm colocando este modelo em xeque, seja pela acirrada disputa travada entre o grande capital e os movimentos dos trabalhadores rurais pelo domínio de terras públicas, seja pelos danos causados a biomas importantes para a humanidade, não só na Amazônia, mas também no Cerrado, no Pantanal e mesmo no pouco que resta da Mata Atlântica.

3.5 Políticas públicas orientadas à reprodução desse modelo agrícola

Os subsídios públicos ao seguro rural e a busca de consolidação de sistema nacional de crédito rural sob o patrocínio do aparato bancário do Estado concentram os frutos do progresso técnico e privilegiam o agronegócio em detrimento da agricultura familiar.

A oferta de crédito para o agronegócio e para a agricultura familiar no Plano Safra 2009-2010 ainda é díspar. Para contingente de cerca de 800 mil estabelecimentos agrícolas – conforme dados do Censo Agropecuário 2006 – foram disponibilizados R$ 92,5 bilhões; para os mais de 4,3 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar, R$ 15 bilhões.

TABELA 1
Número e área dos estabelecimentos agrícolas, e crédito disponibilizado para a agricultura familiar e não familiar – Brasil, ano-safra 2009-2010

Agricultura familiar	Total de estabelecimentos		Área total		Plano Safra 2009-2010[1]	
	Número	(%)	Hectare	(%)	R$ bilhões	(%)
Total	**5.175.489**	**100,0**	**329.941.393**	**100,0**	**107,5**	**100,0**
Agricultura familiar – Lei nº 11.326/2006	4.367.902	84,4	80.250.453	24,3	15,0	14,0
Não familiar	807.587	15,6	249.690.940	75,7	92,5	86,0

Fonte: IBGE (2010).
Nota: [1] Valores disponibilizados.

Paralelamente é importante considerar outras iniciativas no âmbito do crédito agrícola, especificamente aquelas relativas à reestruturação da dívida rural acumulada desde a década de 1980. A Lei nº 11.775/2008, que trata das formas de ressarcimento de dívidas acumuladas na ordem de R$ 76 bilhões, ilustra as discrepâncias entre os graus de endividamento dos respectivos setores da agricultura: do valor total, apenas R$ 3 bilhões são relativos a débitos de pequenos agricultores, ao passo que os R$ 73 bilhões relativos à dívida do setor rural empresarial – e que não incluem todos os créditos não pagos por agricultores de médio e grande porte – excedem em 25% a soma do total de empréstimos concedidos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) desde o início de suas operações, em 1995 (em valores atualizados até dezembro de 2007) (IPEA, 2008b).

3.6 Uso especulativo da terra, grilagem de terras públicas e valorização financeira dos títulos de propriedade

Durante muito tempo a terra constituiu importante mecanismo de reserva de valor, antes mesmo de ser capital. A terra somente se tornou atrativa para a produção agrícola quando a demanda por produtos agrícolas cresceu e os preços e as políticas passaram a garantir créditos para a produção e facilidades para a comercialização interna e para as exportações. Com a valorização, a terra transita da condição de patrimônio para a de capital, ou seja, ela se torna, de meio de produção, em fonte de geração de mais valor.

O processo de desenvolvimento e de ocupação desigual do território nacional gerou tanto áreas com elevada produtividade agrícola, com altos índices tecnológicos, como áreas subexploradas e mantidas como reserva de valor. Muitas dessas terras são adquiridas para fins especulativos (SAYAD, 1977). Esse processo foi especialmente intenso em épocas de instabilidade da moeda e de elevados índices de inflação, e recrudesceu recentemente com o avanço da fronteira agrícola sobre a Amazônia.

Como observado em todas as ocasiões de expansão da fronteira agrícola, em cada ciclo agrícola importante – cana-de-açúcar, café, pecuária, soja etc. – a busca por terra tem sua lógica econômica ancorada nas expectativas dos ganhos futuros advindos não só do aumento contínuo da área explorada, mas também da penetração de grandes projetos de infraestrutura, que promovem a valorização de terras desbravadas.

Ignácio Rangel, em 1957, em seu livro *A questão agrária brasileira*, previa que a elevação da produtividade capitalista no campo iria acelerar a liberação de forças produtivas na agricultura – mão de obra e áreas ociosas –, o que a modernização conservadora e o agronegócio realizaram. Este fato, contudo, acrescenta o autor, não poderia impulsionar o desenvolvimento rural ou um projeto reformista no campo em virtude de característica específica de nossa conformação social: o uso da terra como reserva de valor.

A grilagem – apropriação indevida de terras públicas por meio da falsificação de documentos – está presente em todo território nacional. Embora a grilagem de terras na Amazônia venha tendo mais divulgação, o fenômeno abarca todas as unidades da Federação (UFs). A grilagem obedece a vários interesses, desde a simples especulação imobiliária até a venda de recursos naturais, lavagem de dinheiro e captação de recursos financeiros.

Em 1999, a Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica levantou a existência de mais de 100 milhões de ha de terras griladas. "O processo de registros de terras rurais no Estado do Amazonas, certamente como em outros Estados da Amazônia, apresenta muitas falhas e irregularidades", aponta o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), do qual se destacam ainda os seguintes pontos:

1. A existência de extensa, vasta e alarmante quantidade de terras públicas matriculadas irregularmente e ilegalmente por particulares, muitas vezes favorecidos por atuações de flagrante delito executadas por registradores públicos das comarcas do interior do estado, com eventual cobertura de integrantes do próprio Poder Judiciário e dos institutos de terras estaduais e federais.
2. A extensão do estado e a falta de fiscalização por parte da Justiça facilitaram a falsificação e a multiplicação de registros de imóveis rurais com procedência ilegal ou fictícia, persistindo problemas como duplicidade de registros e de proprietários, ou ainda a possibilidade de registro de um mesmo imóvel em mais de um município.
3. Certidões de terras foram outorgadas por autoridades estaduais, em desacordo com documentos legais e legítimos.

4. Ausência de regras para procedimentos correcionais nos cartórios, estabelecidas por órgãos superiores, o que possibilita a prática de atos de registro público sem a presença das partes envolvidas, facilitando a fraude, acarretando registro de demarcatórias e, em alguns casos, aumentando em mais de 30.000% as áreas originais.
5. A partir da fraude, era possível criar, por meio de Certidões Vintenárias, de Inteiro Teor e outras, cadeias dominiais sem o devido lastro de origem legal e de autenticidade que as comprovasse.
6. Dificuldade em se concretizarem os cancelamentos de registros fraudados, seja por conta de ações interpostas no Judiciário, seja pela abertura de novas matrículas do mesmo imóvel em outro livro do cartório.

Como consequência dessa CPI, o Incra realizou série de vistorias com o objetivo de anular grandes fraudes e recuperar, para a reforma agrária, essas áreas. O relativo êxito inicial dessa fiscalização fez diminuir, por algum tempo, a quantidade de terras griladas. Contudo, novas invasões de terras públicas e novos casos de registro fraudulento continuaram a acontecer, e muitas das áreas "recuperáveis" pelo instituto permaneceram em poder dos grileiros por efeito de liminares da Justiça.

A invasão de terras públicas e as tratativas posteriores para serem "legalizadas" ainda constituem a nota dominante do processo de ocupação de vastas regiões da Amazônia. Se, em primeiro momento, a invasão propicia a apropriação dos recursos naturais, sobretudo madeira e castanha, em seguida abre caminho a negociações para a instalação de projetos agropecuários que, com frequência, contam com financiamentos de entidades estatais.

O "mapa da grilagem", elaborado pela Comissão Permanente de Monitoramento e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem formada por órgãos da Justiça, do estado, Ministério Público e entidades da sociedade civil, em 2009, revela que os títulos irregulares somam mais de 110 milhões de ha, quase a extensão territorial do Pará. Em São Félix do Xingu, por exemplo, os títulos existentes equivalem a quase 16 vezes o tamanho do município. Ação encabeçada pelo Ministério Público Federal tramita no Conselho Nacional de Justiça pedindo que seja autorizado o cancelamento administrativo – sem necessidade de ação judicial – desses títulos, uma vez que o Tribunal de Justiça do estado não atendeu ao pedido.

A partir de reiteradas denúncias de grilagem de terras e de atuação ilegal de madeireiras, foi novamente criada CPI para investigar a situação fundiária, bem como o uso ilegal de terras na região Amazônica. Para alguns deputados esta nova comissão é desnecessária, pois dever-se-ia concentrar esforços na aplicação das recomendações da comissão anterior, finalizada em 2001.

3.7 Novo ciclo de concentração fundiária e regulação do agronegócio

O aumento mundial do preço dos alimentos a partir de 2006 e suas consequências na economia interna de países importadores de *commodities* agrícolas provocaram enorme interesse por terras férteis de países em desenvolvimento, especialmente na África e América Latina. O pressuposto de que a terra é abundante e barata nestes países tem alavancado a tendência de aquisição de grandes propriedades pelos Estados que têm pouca terra arável e por fundos de investimento privado.

Enquanto países importadores buscam terra para garantir a segurança alimentar de sua população, os fundos de investimento miram a especulação imobiliária e a altíssima rentabilidade das *commodities*, especialmente com as políticas internas que incentivam o incremento da produção agrícola e colocam em relevo a primarização das economias. O incentivo às monoculturas para produção de alimentos da pauta de exportação, o incremento das atividades mineradoras e a aposta nos biocombustíveis como matriz energética dão impulso à tendência de valorização da terra e a sua incorporação como reserva de valor.

Recente pesquisa do Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (VON BRAUN; MEINZEN-DICK, 2009) identificou série de problemas nos contratos firmados entre os compradores de terras e os países africanos. Trata-se de contratos de compra ou aluguel de terras com prazos que vão de meio a até um século, colocando em risco o acesso de pequenos agricultores à terra e à água. Na maior parte dos contratos, segundo o estudo, não há qualquer garantia de contrapartidas como transferência de tecnologia, investimento na produção, criação de empregos e construção de infraestrutura. Em muitos contratos não há um único centavo gasto com o "aluguel" das terras e em outros os preços são meramente simbólicos.

O Brasil surge com força na rota do que parece ser novo ciclo de concentração fundiária no mundo, baseada na expansão do agronegócio, nova face da modernização conservadora do campo. Com vasta e rica extensão territorial, o Brasil possui um dos maiores mananciais aquíferos do mundo, a maior biodiversidade concentrada do planeta (Amazônia), percentual elevado de terras improdutivas apropriadas por poucos especuladores, um dos maiores potenciais minerais do mundo, políticas públicas voltadas para o fortalecimento do agronegócio e, por fim, a total ausência de controle público sobre a aquisição de terras por estrangeiros.

Tendo em vista a presença crescente do capital estrangeiro no mercado de terras brasileiro, o Ministério Público Federal iniciou investigação sobre os registros de imóveis em nome de estrangeiros no país, a fim de traçar um mapa da situação fundiária atual. E a constatação da instituição não poderia ser outra: as informações disponíveis são precárias, baseadas em informações declaratórias fornecidas apenas por pessoas físicas. Ainda assim, os dados do Serviço Nacional de Cadastro de Terras identificam que 4 milhões de ha são de propriedade de pessoas físicas estrangeiras.

Deste total, 50% estão situados em território amazônico e o estado com a maior presença de estrangeiros é o Mato Grosso do Sul, com 800 mil ha alienados.

À primeira vista, os relatos de aquisição antes apontados indicariam total ausência de regulação sobre a inserção de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras na alienação de terras. Não é o que ocorre, contudo. Há farta legislação brasileira direcionada à regulação da aquisição de imóvel rural por estrangeiros, merecendo especial menção os seguintes dispositivos legais:

- Constituição Federal de 1988 (CF/88), especialmente o Art. 190.
- Lei nº 4.504/1974 (Estatuto da Terra), que disciplina juridicamente todo o regime de propriedade nacional.
- Lei nº 5709/1971, regulamentada pelo Decreto nº 74.965/1964, que estabelece regras específicas para a aquisição de imóvel rural por estrangeiro.
- Lei nº 6.634/1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira.
- Decreto nº 85.064/1980, que disciplina a aquisição de imóvel rural em faixa de fronteira.
- De forma esquemática, todo o regime de aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros possui diversos limites, amparadas pelo Art. 190 da CF/88, norma taxativa ao estabelecer que "a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional." Todas as disposições se dirigem tanto às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras como também às pessoas jurídicas brasileiras cujo capital social seja composto majoritariamente por capital estrangeiro com residência ou sede no exterior.

A redução destas disposições à condição de letra morta da lei buscou legitimação na própria interpretação das normas vigentes por órgãos ligados à administração pública federal nos anos 1990. Com o objetivo de intensificar o processo de abertura econômica do país e privilegiar a entrada de capital estrangeiro no processo de privatização, o governo FHC revogou, via Emenda Constitucional (EC) nº 6/1995, o Art. 171 da Constituição Federal, que discriminava empresas brasileiras e empresas de capital nacional das empresas estrangeiras, dispensando-lhes tratamento diferenciado e disposições especiais. A revogação acabou por embasar controvertido parecer da Advocacia-Geral da União (AGU/LA – 04/94), que, resumidamente, entendeu estar revogado o § 1o do Art. 1o da Lei no 5.709/1971.[8]

8. "Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior."

A despeito do parecer, se fossem aplicados todos os dispositivos regulatórios vigentes, grande parte das aquisições de terras por estrangeiros teriam de ser revistas e/ou anuladas. Além disso, convém lembrar que a aquisição de terras para fins especulativos, independente da nacionalidade do adquirente, viola o princípio da função social da propriedade.

O que está em jogo, porém, não é um conflito xenófobo ou nacionalista, mas a perda de soberania do Estado brasileiro sobre o seu próprio território, a reprodução de modelo de desenvolvimento excludente e a expansão de novo ciclo de concentração fundiária. Diante da constituição de grandes enclaves extraterritoriais em solo brasileiro, como o país poderá, no médio prazo, garantir soberania alimentar sem possuir soberania territorial?

O controle dos meios de produção é essencial para garantir segurança alimentar. Para tanto, porém, mais do que estabelecer mecanismos públicos de controle sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros é necessário avançar para o estabelecimento de amplo marco regulatório sobre o agronegócio. Isto exigirá, pois, não só o cumprimento de toda a legislação já existente como também estabelecer politicamente o que, para quem e sobre quais condições se continuará produzindo alimentos no Brasil.

4 VISÃO DE MUNDO, REPRESENTAÇÃO DO MUNDO E PREVISIBILIDADE: A CONSTRUÇÃO DAS POSSIBILIDADES FUTURAS

A constituição de sociedade fortemente concentrada em áreas urbanas tem sido utilizada como um dos motivos pelos quais a reforma agrária deixou de ser pauta relevante na agenda de reformas do Estado. Segundo os profetas do novo mundo rural, autoproclamados porta-vozes da opinião pública, a reforma agrária desapareceu da agenda política de todos os países em razão da rápida urbanização do mundo. No Brasil, insistir no tema concentração fundiária seria então contrassenso, haja vista a ausência de demandantes por terra e o aumento da produtividade no campo. Para muitos analistas, os dados têm demonstrado o sucesso de um modelo híbrido, em que a agricultura familiar convive harmoniosamente com o agronegócio. Os problemas do campo seriam, pois, de inclusão dos pequenos em sociedade de mercado. A porta de entrada do maravilhoso mundo rural está, para alguns, no investimento tecnológico.

A escolha da concentração fundiária como tema-problema evidencia nossas discordâncias com relação a essa concepção onipresente. O rural não está desconectado do urbano, assim como não existem dois regimes capitalistas dissociados e estanques entre si, como se o mundo rural fosse governado por generosidade intrínseca dos grandes com os pequenos. Se não se reinventa a roda, se reacende

certamente algumas grandes questões. Os problemas do mundo rural dialogam com todas as esferas da política pública e escapam à armadilha da especialização e das ilusões de um mundo imóvel. Para além dos números e das tabelas, interessa identificar as contradições e as antinomias. Ao se optar por um problema estrutural na questão agrária, a concentração fundiária, evita-se a tentação de elaborar texto de teor excessivamente especulativo.

A estrutura fundiária é ao mesmo tempo causa e consequência do urbano e do rural que se construiu ao longo da história. A interferência em problema estrutural não é o resultado da aplicação de fórmulas acabadas ou modelos perfeitos. O que é desejável também não está imune a contradições.

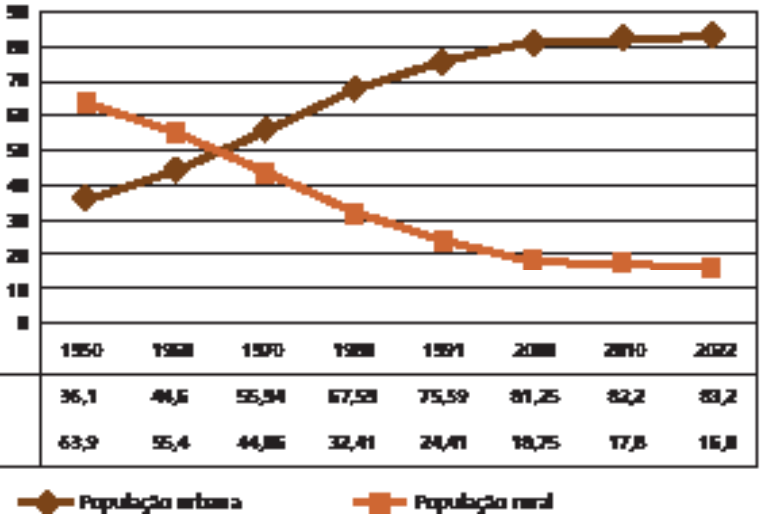
Qual é o papel da concentração fundiária sobre as condições sociais do meio rural brasileiro? Quais são a dimensão e o teor da questão agrária atual? Quais são as suas relações com as outras dimensões do mundo social? Existe demanda por reforma agrária hoje? Em caso afirmativo, quem são seus demandantes? Há política de reforma agrária em curso no país? Em caso afirmativo, ela interfere na estrutura fundiária? Que mundo está se construindo com as políticas que vêm sendo implementadas? Quais são as possibilidades de modificação do quadro atual?

4.1 O cenário inercial: em 2022, bem-vindo a 1920

O financiamento de modelo de desenvolvimento urbano-industrial, como visto na seção 3 deste capítulo, foi sustentado pela aliança entre burguesia urbana e elites rurais proprietárias. O surgimento de novos blocos setoriais hegemônicos no processo de desenvolvimento capitalista nacional deslocou as elites agrárias rurais do eixo central das decisões políticas. Contudo, a concentração fundiária garantiu permanente poder de barganha ao setor ruralista.

Diante de um país predominantemente agrário e da necessidade de constituir operariado urbano, um dos eixos de sustentação do desenvolvimento capitalista brasileiro foi o incentivo à migração campo – cidade. A tendência de esvaziamento do campo e de superpovoamento das cidades tem-se mantido constante, diminuindo um pouco de intensidade nos últimos dez anos, em razão do já elevado desequilíbrio na distribuição populacional pelo território. De acordo com projeções elaboradas pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), mantidas as condições atuais, o quadro de concentração urbana e esvaziamento do meio rural deve manter-se constante até 2022, com ligeira perda de participação percentual da população rural na população total do país.

GRÁFICO 1
Evolução da população residente
(Em %)



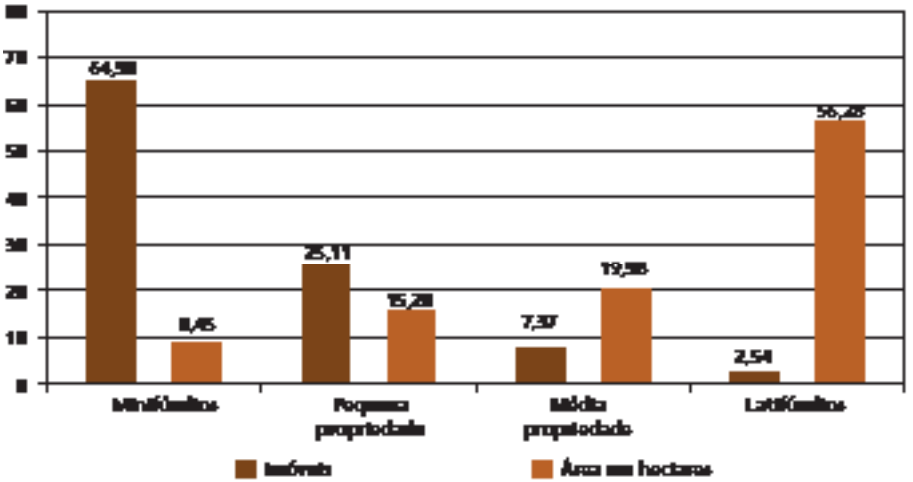
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2022
População urbana	36,1	44,6	55,94	67,59	75,59	81,25	82,2	83,2
População rural	63,9	55,4	44,06	32,41	24,41	18,75	17,8	16,8

Fonte: Projeções da Disoc/Ipea.

Destaque-se ainda que, mantidas as tendências atuais, o meio rural contribuirá com menos de 5% no aumento populacional no período 2010-2022. Este quadro é fruto de alguns fatores: tendência de queda da taxa de natalidade, envelhecimento da população no campo, masculinização do meio rural e diminuição expressiva do número de jovens. No longo prazo, as tendências são mais preocupantes, ante a queda percentual expressiva do número de jovens e crianças nos próximos 12 anos. Sem política que estimule ocupação equilibrada do território a partir da reforma agrária, o processo de desertificação demográfica do mundo rural tende a se reproduzir e se intensificar.

Os indicadores demográficos, por sua vez, são determinados pelo quadro permanente de concentração fundiária, visto que a expropriação de terras de um vasto contingente populacional significa, sobretudo, o bloqueio a diversos direitos e a inviabilização das condições de vida no campo. De acordo com os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Incra, dos 5,18 milhões de imóveis rurais existentes, 3,37 milhões são minifúndios. O latifúndio, por sua vez, é representado por 131,6 mil imóveis, que ocupam 321,8 milhões de ha. Portanto, mais da metade dos imóveis rurais cadastrados são habitados por famílias sem quaisquer condições de se reproduzirem de forma autônoma. Na outra ponta, 2,2% dos imóveis cadastrados ocupam 56,3% da área total. Se se considerar que único proprietário possui mais de um imóvel rural, o grau de concentração de terras é ainda maior do que as estatísticas permitem demonstrar.

GRÁFICO 2
Estrutura fundiária – Brasil, 2010
(Em %)



Fonte: SNCR/Incra.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os custos sociais desse modelo são perversos e tendem a radicalizar os graves problemas que já se possui. Os dados do Incra e do censo permitem afirmar, pois, que, em termos de estrutura fundiária, a projeção de cenário inercial não é mais do que a extensão de uma tendência histórica, cujos reflexos e eixos de sustentação já são conhecidos. Para compreender que país se projeta sob 2022, será necessário investigar as bases a partir das quais o mundo rural vem se consolidando no modelo de desenvolvimento atual.

4.1.1 Os reflexos das condições estruturais: necessidades e carências da vida no campo

O processo de expansão da exploração dos recursos naturais e a lógica produtivista que preside a política agrícola brasileira têm gerado pesados ônus para as gerações de hoje, com tendências de agravamento das condições de vida. Neste estudo as ligações entre o modelo de exploração "racional" do campo, com ênfase na "primarização" da economia, e os problemas urbanos se tornam evidentes. A intensificação do desmatamento nos diversos biomas nacionais permite identificar que, mesmo diante do reforço do aparato fiscalizatório do Estado, a área desmatada nos diversos biomas no período 2002-2008 foi significativa, com a supressão de cerca de 24,5 milhões de ha (245 mil km²) de vegetação nativa, área equivalente a 160 vezes o município de São Paulo.

TABELA 2
Projeção de desmatamento por biomas – 2022

Biomas	Vegetação original (ha)	Vegetação remanescente (ha)			Desmatamento no período 2009-2022 em relação a 2008 (%)
		2002	2008	2022	
Amazônia	419.694.300	369.886.350	356.740.150	328.839.981	7,8
Cerrado	203.938.689	113.652.100	105.118.200	88.144.938	16,1
Caatinga	82.652.445	46.002.908	44.318.241	40.737.268	8,1
Mata Atlântica	131.546.000	10.408.458	10.201.200	9.739.882	4,5
Pantanal	15.000.000	13.305.000	12.152.000	9.932.861	18,3
Total	**852.831.434**	**553.254.816**	**528.529.791**	**477.394.930**	**9,67**

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), SOS Mata Atlântica (Sosma), IBGE e Atlas da Questão Agrária Brasileira.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Mantido este ritmo, poder-se-á ter em 2022 área total desmatada de 51,1 milhões de ha, com impactos expressivos nos biomas Amazônia, Cerrado e Pantanal. A supressão dos remanescentes de Cerrado tem se intensificado em razão do avanço das pastagens, da soja e da cana-de-açúcar em toda a região, com destaque para os estados de São Paulo e Goiás. O Pantanal tem sido impactado pela expansão das pastagens e pela exploração de carvão, destinado principalmente às siderúrgicas de Minas Gerais. A Amazônia, por sua vez, tem sido fortemente atingida pela exploração de madeira associada à expansão de pastagens. Em todos os biomas identificados, portanto, a supressão dos remanescentes dos biomas está associada à intensificação de explorações agropecuárias e ao fornecimento de matéria-prima para setores industriais de peso na economia nacional, estimuladas pelas três esferas governamentais.

Os impactos ambientais, por sua vez, têm causado sérias consequências para as condições de vida da população e para as próprias atividades agropecuárias. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, cerca de 90% dos municípios brasileiros declararam ter registrado alguma ocorrência impactante no meio ambiente entre 2007 e 2008. Mais de 40% dos municípios declararam ter ocorrido escassez, poluição e assoreamento de corpo d'água no município. A mesma pesquisa identificou que 934 municípios declararam prejuízos sofridos pelas atividades agrícolas em virtude de agressões ao meio ambiente. Por sua vez, 722 municípios alegaram que os problemas ambientais impactaram a atividade pecuária. A natureza dos problemas declarados pelos municípios revela haver, na maior parte dos casos, relação direta com a intervenção humana sobre o meio

ambiente e o uso da terra. Além disso, o número expressivo de municípios indica que os problemas ambientais identificados atingem indistintamente campo e cidade em todas as regiões do país. Não se trata, pois, de questão de política local, mas de um dos mais graves sintomas de um modelo de desenvolvimento sustentado por pesados custos sociais.

Um dos pilares da revolução verde foi a modificação de técnicas agrícolas e a utilização intensiva de insumos. Instrumentalizada por uma lógica produtivista, a agropecuária brasileira não parou de crescer. Os ganhos de produtividade foram impulsionados pelo investimento estatal em pesquisa, especialmente vinculado aos imperativos da alavancagem do setor agropecuário na acumulação capitalista. Desde então, mesmo diante das alternativas de produção já conhecidas, o país vem aumentando constantemente as *importações* de fertilizantes e agrotóxicos. De acordo com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Brasil é o maior mercado de agrotóxicos do mundo. Entre 2000 e 2007, a importação destes produtos aumentou 207%. O país concentra 84% de todas as vendas de agrotóxicos da América Latina e 107 empresas aptas ao registro de produtos e com permissão para utilização de insumos banidos em diversos países. Grande parte das substâncias são utilizadas na produção das principais culturas de exportação e nos produtos que compõem a dieta alimentar do brasileiro.

A estratégia comumente indicada para o controle do uso excessivo de agrotóxicos acaba recaindo sobre o consumidor final dos produtos. Parte-se do pressuposto equivocado de que existem alternativas alimentares nas diferentes regiões e que todos os consumidores gozam de capacidades financeiras suficientes para reorientar suas escolhas. Em uma sociedade em que a maior parte da população empregada vive com um salário mínimo, o critério de escolha dos alimentos é o preço.

Não há outra alternativa, portanto, senão a revisão dos padrões de produção dos alimentos, que exigem mudanças nas políticas de crédito e de assistência técnica. A postergação desta mudança representa risco real à sáude e à vida da população. De acordo com os dados do Sistema Nacional de Informações Toxico Farmacológicas (Sinitox)/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Ministério da Saúde (MS), nos últimos nove anos, foram registrados 51,9 mil casos de intoxicação por agrotóxico de uso agrícola. Deste universo, 1,6 mil pessoas morreram. O número de pessoas contaminadas é suficiente para levantar questionamentos sobre as formas de exploração e de cultivo que vêm financiando a atividade agropecuária.

Vale destacar, porém, que o risco à saúde aumenta à medida que cresce a capacidade de consumo. Esta é uma verdade apenas parcial para a população

rural. De acordo com os dados da PNAD/IBGE 2004, cerca de 50% dos domicílios particulares na área rural apresentavam algum tipo de insegurança alimentar. Desse contingente, a maioria (30,6%) apresentava insegurança alimentar moderada ou grave, ou seja, a dieta alimentar de um terço da população do campo tem sérias restrições nutricionais.

Outro fator, porém, chama atenção: na comparação urbano – rural, mais uma vez o meio rural possui o pior indicador em termos de insegurança alimentar. A contradição aqui é que o lócus de produção dos alimentos possui percentual de domicílios em insegurança alimentar maior se comparado ao meio urbano, isto é, o campo produz alimentos, mas a produção não chega de forma satisfatória até a mesa dos trabalhadores rurais. A ausência de reforma agrária é o elemento determinante da situação, mas a explicação merece mais detalhamentos.

Em geral, as condições sociais da população urbana são muito melhores do que as do meio rural. No período 2004-2008, de acordo com os dados da PNAD/IBGE, o rendimento médio no meio rural eleva-se a uma taxa ligeiramente superior (51,3% em quatro anos, contra 47,2% no meio urbano). Porém, a desigualdade de renda na relação campo – cidade aumentou, mesmo em período de crescimento econômico mais elevado e apesar do incremento de mecanismos de transferência direta de renda.

O percentual da população economicamente ativa sem rendimento monetário também toma maior proporção no meio rural (quase 25% em 2008, contra pouco mais de 10% no meio urbano), sustentando o quadro permanente de desigualdade. A mecanização da produção agrícola tende a diminuir o número de pessoas ocupadas nos grandes estabelecimentos, o mesmo não ocorrendo na agricultura familiar. Nesta, o proprietário trabalha na própria terra, o que significa dizer que uma política de redistribuição de terras que interfira na estrutura fundiária não resolve apenas os problemas do campo brasileiro, como ainda garante trabalho a quem deseja produzir.

Este diagnóstico ganha sustentação na série histórica do censo agropecuário. Os dados têm mostrado variação negativa da ocupação nos estabelecimentos agropecuários ao longo nos últimos 20 anos. Embora o recorte agricultura familiar *versus* agricultura patronal só tenha sido adotado no último censo, a série histórica sobre ocupação nos permite estabelecer relação direta entre a estrutura fundiária e a geração de trabalho no campo. As curvas de ocupação e do número de estabelecimentos de até 100 ha são semelhantes ao longo de toda a série histórica do censo. De 1920 a 1985, o número de pequenos estabelecimentos passa de 463 mil para 5,2 milhões, incremento de 1.100%. Neste período a ocupação cresce, chegando a 23,4 milhões de pessoas ocupadas. A partir daí, o pessoal ocupado decresce: verifica-se perda de 30% das ocupações entre 1985 e 2006.

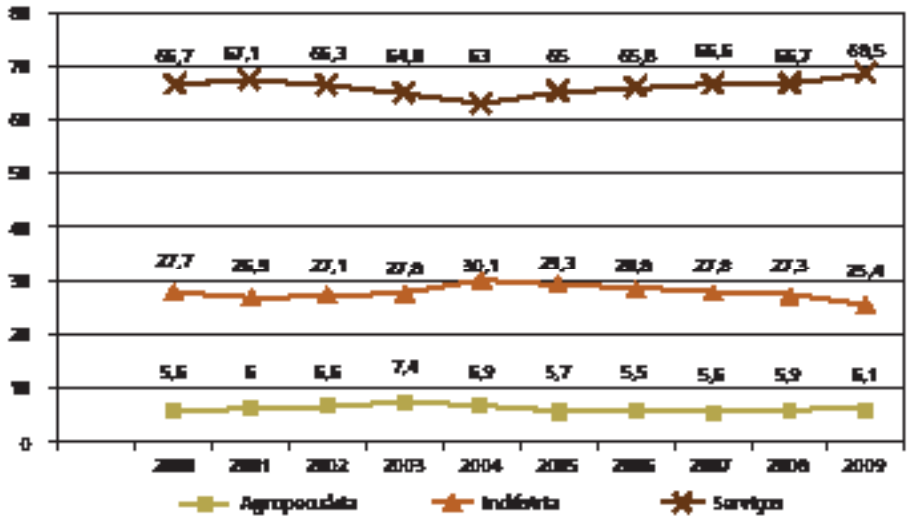
Nesse mesmo período, o número de pequenos estabelecimentos decresce em torno de 15%. Como de cada quatro pessoas ocupadas no meio rural três estão laborando em regime de agricultura familiar, pode-se inferir que grande parte das relações de trabalho extintas no período se deram em razão da diminuição significativa das pequenas propriedades.

Tem-se, portanto, uma estrutura fundiária que gera desemprego rural. De outro lado, tem-se contingente não desprezível de trabalhadores que laboram para a agricultura patronal. Quais são as condições de trabalho de 4,5 milhões de pessoas ocupadas em atividade agropecuária? Uma das características marcantes do mundo do trabalho rural é o alto grau de instabilidade das relações de trabalho. De acordo com o Anuário Estatístico do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), o setor agropecuário possui a segunda maior taxa de rotatividade na economia por setor de atividade, perdendo apenas para a construção civil. O mesmo departamento identificou nas pesquisas de pisos salariais que o setor rural possui os piores salários na comparação com todos os setores econômicos.

O setor, porém, não apresenta apenas custos sociais e ambientais, mas também elevado ônus econômico. Desde meados dos anos 1990 as dívidas relativas ao crédito rural vêm sendo renegociadas. Do montante do endividamento, cerca de 70% é de responsabilidade do setor patronal. A estes valores devem ser somados os subsídios financeiros, a securitização da dívida agrícola, a renúncia fiscal sobre produtos agropecuários, insumos e fertilizantes, a prorrogação do pagamento das dívidas das cooperativas e os convênios estabelecidos entre entidades patronais (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural –SENAR, Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB e Sociedade Rural Brasileira – SRB) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Os valores soterram a soma de todos os investimentos destinados à reforma agrária e à agricultura familiar.

Diante de um quadro de pesados custos sociais, ambientais e econômicos, qual é o bônus do modelo de desenvolvimento apresentado pelo setor agropecuário no conjunto da economia nacional? As respostas dos setores ruralistas são uníssonas em apontar para a participação do setor nos superávits da balança comercial. Este, entretanto, não é o melhor indicador, dada a participação irrisória do Brasil no comércio internacional – pouco acima de 1%. Quando avalia-se, porém, a participação percentual dos setores de atividade no valor adicionado, a importância econômica do setor agropecuário diminui de tamanho.

GRÁFICO 3
Participação dos setores de atividade no valor adicionado
(Em %)



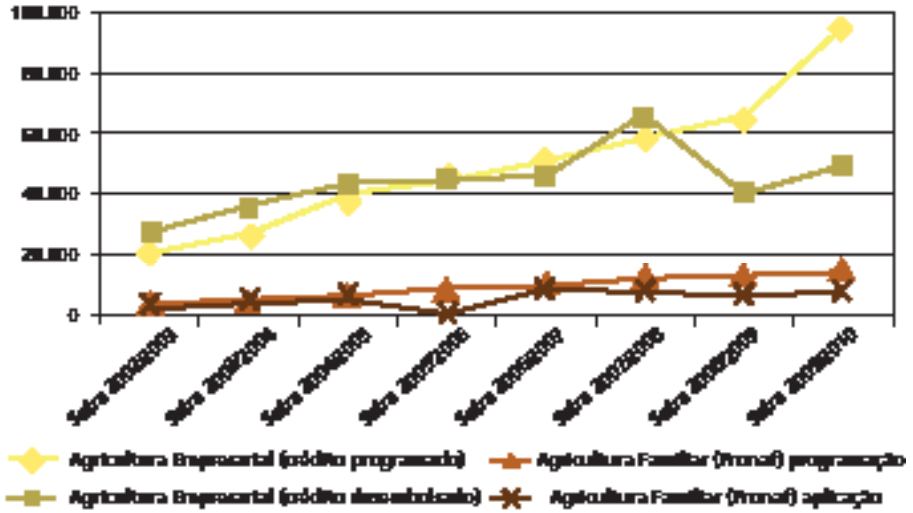
Fonte: Contas Nacionais Trimestrais/IBGE.

Se a estrutura fundiária permanece intocada e todos os indicadores a ela conectados não fornecem novas perspectivas, quais são as possibilidades da reforma agrária no contexto atual? O que se pode esperar de 2022? Recrudescimento do modelo atual ou reforma agrária como alternativa? Como transitar de um "novo mundo rural" desigual e excludente para uma alternativa de democratização do acesso à terra e de preservação dos recursos naturais?

4.1.2 O mundo rural entre as expansões e as constrições

Da mesma forma como a estrutura agrária se perenizou ao longo de toda a história brasileira, os arranjos políticos das elites agrárias se reproduziram no tempo. A influência da classe se concretiza no acesso ao crédito e na submissão dos investimentos públicos aos interesses privados locais. Neste trabalho o princípio de justiça, que preconiza tratamento desigual aos desiguais na medida de sua desigualdade, maximiza as diferenças entre grandes e pequenos. É o que se pode depreender de simples análise do gráfico a seguir.

GRÁFICO 4
Evolução do volume de crédito programado e aplicado por safra
(Em R$ mil)



Fonte: Mapa/Secretaria de Política Agrícola (SPA)/Departamento de Economia Agrícola (Deagri).

Em toda a série histórica, o volume de crédito disponibilizado para a agricultura patronal é muito superior ao disponibilizado para a agricultura familiar. Depois de período de queda no volume de recursos desembolsados na safra 2008-2009, os recursos disponibilizados voltaram a crescer para o agronegócio. A curva de crescimento do crédito disponibilizado para este setor é muito superior à da agricultura familiar, motivo pelo qual mesmo o crescimento constante dos créditos para os pequenos produtores e beneficiários da reforma agrária não chega a constituir qualquer interferência no nível de concentração fundiária.

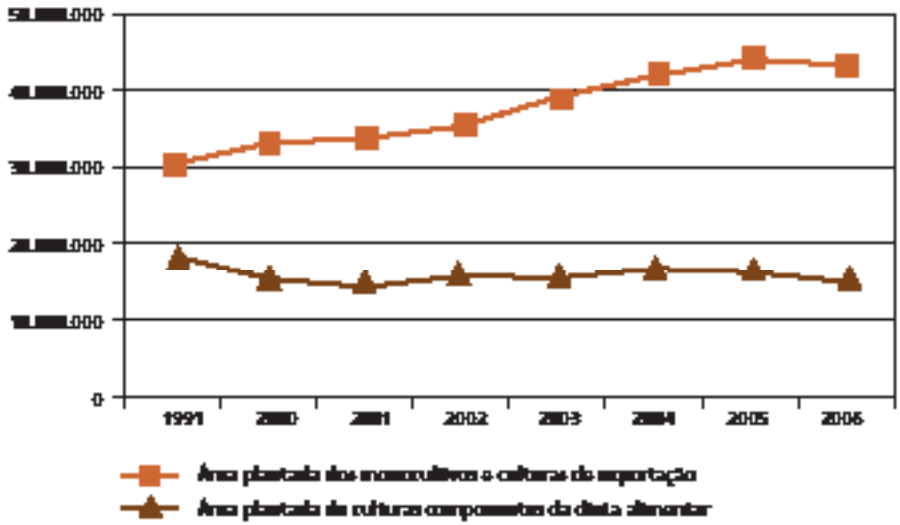
A política voltada para o fortalecimento do agronegócio se projeta sobre o futuro. De acordo com as projeções do Mapa, a área plantada de soja deve crescer a uma taxa de 1,9% ao ano (a.a.), alcançando, em 2020, 26,9 milhões de ha. A cana-de-açúcar, por sua vez, deverá crescer a substanciais taxas de 4,1% a.a., alcançando 12,9 milhões de ha. O mesmo estudo do ministério prevê incremento de 2,7% e 2,5% respectivamente para a produção de papel e celulose, o que significa também o aumento na área plantada de eucalipto. Enquanto isso, a área plantada de feijão, arroz e trigo decrescerá no período, apesar de se tratar de culturas que compõem a dieta alimentar do brasileiro. Se mantidas as tendências de aumento real da renda, o aumento do consumo é consequência lógica. Diante disso, o próprio Mapa prevê, ironicamente, que em 2020 um dos países com a maior área agricultável do mundo deverá importar o produto mais consumido pelos brasileiros de todas as classes sociais: feijão.

A expansão da área plantada das monoculturas põe em xeque a possibilidade de convivência dos dois modelos de exploração agrícola vigentes. Consequência da "reprimarização" da economia, os monocultivos têm crescido de forma vertiginosa, ganhando espaço na divisão dos recursos públicos em razão de sua participação na formação dos superávits da balança comercial. De acordo com as previsões do Mapa, as exportações das *commodities* crescerão a taxas anuais significativas: soja a 2,9%, açúcar a 3,8%, etanol a 10,7% e celulose a 4,1%.

Aqui reside o nó da questão: é possível garantir segurança alimentar à população brasileira com a expansão dos monocultivos? Os monocultivos têm afetado a produção de outras culturas? Como harmonizar a produção em excesso de culturas que não se consome com a necessidade de produzir alimentos diversificados sem esgotar os recursos naturais e sem avançar sobre os remanescentes dos biomas?

Os dados da produção agrícola municipal explicitam os frutos das contradições do modelo. A área plantada dos monocultivos de exportação avança consideravelmente em relação à área ocupada por 20 diferentes produtos necessários a uma boa alimentação do ponto de vista nutricional. Em 2006, cinco culturas de exportação ocupavam quase o triplo da área total ocupada por outros cultivos. O que chama atenção, porém, é que não só tem crescido a diferença de área plantada como tem diminuído, em números absolutos, a plantação de uma diversidade de alimentos. Ou seja, a monocultura se expande pela incorporação da fronteira agrícola, ao mesmo tempo que pressiona e suprime a diversificação de cultivos.

GRÁFICO 5
Evolução da área plantada – monocultivos de exportação versus produtos da dieta alimentar
(Em hectare)



Fonte: Produção agrícola municipal.

Se a monocultura avança incorporando a nova fronteira e suprimindo cultivos diversificados, caberia ao Estado, como em qualquer outra atividade econômica, exercer o seu papel regulatório. Quais são, pois, os instrumentos de regulação estatuídos no ordenamento jurídico? Há efetividade das normas regulamentadoras?

Embora os dispositivos normativos não sejam suficientes para transformar o mundo rural atual, a sua efetivação garante ao menos a sinalização de novas perspectivas, impactando o conjunto da sociedade e melhorando as condições da vida urbana e rural. O delineamento dos intrumentos presentes fornece os acessos ao que se poderia ser em face do que se é. O cenário inercial que se delineou até agora irá paulatinamente se contrapor ao cenário desejável apontado para 2022.

4.2 OS DIREITOS E OS INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE REGULAÇÃO: O CENÁRIO DESEJÁVEL E AS ESTRUTURAS INALTERADAS

A construção do cenário desejável passa pela definição do modelo de desenvolvimento territorial que se quer e de uma avaliação crítica da trajetória histórica. Essa definição, por sua vez, só se legitima a partir de um projeto de democratização dos processos decisórios que garanta o poder de intervenção dos excluídos da história. O futuro, porém, só se constrói a partir das condições objetivas e subjetivas dos homens presentes. E é neste sentido que se destaca a existência de ponto de partida inescapável, a partir do qual realidade diversa da atual ganha sustentação política: a afirmação histórica dos direitos fundamentais e sociais na Carta Magna atual e a dignidade da pessoa humana como princípio fundante de toda a ordenação social brasileira.

O preâmbulo da CF/88 estabelece como finalidade do Estado democrático a garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. Na mesma direção, o Art. 3º diz que a República Federativa do Brasil tem por objetivo a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I); a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II); a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III); e, por fim, a promoção do bem de todos, vedada qualquer forma de preconceito ou discriminação (inciso IV). Por sua vez, o Art. 6º define o conteúdo dos direitos sociais: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Estes mandamentos se irradiam de forma sistêmica pelos códigos e pela legislação esparsa como princípio de interpretação. É o que prescreve, por exemplo, o Art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), segundo o qual, "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum". Portanto, estes dispositivos não são meras recomendações ou frases de efeito, mas prescrições dotadas de força normativa, submetendo toda e qualquer autoridade pública e seus atos à persecução de suas determinações.

Tem-se, pois, que a lei não é um fim em si e que sua aplicação *deve* atingir os fins sociais; que todos os cidadãos são titulares de um patrimônio comum, imaterial – posto que são direitos –, embora materializável; que o legislador constituinte não só apontou para os princípios e objetivos de toda a organização política e territorial brasileira como diagnosticou os grandes problemas nacionais que necessitam ser superados; e, por fim, que todos os agentes públicos estão jungidos à persecução do bem comum.

Porém, "as leis não bastam. Os lírios não nascem das leis", diria Drummond. Em um cenário em que as relações sociais são desequilibradas e o poder econômico é fortemente concentrado em torno de um grupo ou uma fração de classe, o papel do Estado na defesa do interesse público e na proteção dos direitos da maioria hipossuficiente ganha relevo. Uma das formas clássicas de intervenção estatal nas relações sociais se dá pelo exercício do seu poder regulatório.[9] O Estado exerce assim o seu poder civilizatório, resguardando o patrimônio coletivo, protegendo um mínimo existencial como ponto de partida ao qual a parte mais forte das relações tem de se submeter.

No mundo rural, como já visto no cenário inercial, a regulação opera em sentido oposto. Enquanto a legislação penal é utilizada contra movimentos de trabalhadores sem-terra, as normas que orientam a reforma agrária têm sido sabotadas cotidianamente, fruto de orientação jurisprudencial seletiva quanto aos destinatários de suas prescrições e dos mecanismos políticos que dão sustentação econômica ao agronegócio.

Apesar de os direitos sociais e fundamentais estabelecerem série de mandamentos que vinculam toda a ação estatal, a desregulação do agronegócio retira a força normativa dos direitos fundamentais dos trabalhadores rurais, inutilizando, sobretudo, os requisitos da função social da propriedade. Convém, portanto, indicar as vias possíveis de desenvolvimento de um mundo rural menos desigual, estruturado sobre outro modelo de desenvolvimento territorial.

4.2.1 Estrutura fundiária: bases para construção de novo cenário

Para construção dos dois cenários propostos, primeiro é necessário descrever uma estrutura fundiária mais próxima à realidade brasileira, combinando informações de diferentes fontes e bases de dados. As duas principais fontes de informação para analisar a estrutura fundiária brasileira são o Censo Agropecuário 2006 do IBGE e o SNCR do Incra. O primeiro utiliza o conceito de "estabelecimento agropecuário", relacionado com a unidade de terra sob uma mesma administração. O segundo trabalha com a categoria "imóvel rural", este diretamente ligado à propriedade/posse da terra, conceito considerado mais adequado para análise da estrutura fundiária brasileira. Há, de acordo com o SNCR, *5,2 milhões de imóveis rurais no Brasil.*

9. Por regulação entenda-se aqui a prerrogativa do Estado de intervir na relação entre particulares, a partir do reconhecimento de uma situação real de desigualdade que põe em risco a fruição plena de direitos fundamentais da parte mais vulnerável.

No entanto, por conter somente o registro das propriedades e posses rurais, o SNCR não contempla categorias relativas ao acesso precário à terra. Dessa maneira, torna-se necessário agregar as categorias "produtor sem área", "parceiro" e "arrendatário" do universo "agricultura familiar" estabelecido pelo IBGE. De acordo com o Censo Agropecuário 2006, há cerca de 565 mil estabelecimentos precários assim distribuídos regionalmente:

TABELA 3
Estabelecimentos sob condições precárias

Região	Estabelecimentos (nº)	Estabelecimentos (%)
Centro-Oeste	9.078	1,6
Nordeste	369.231	65,4
Norte	41.653	7,4
Sudeste	61.259	10,8
Sul	83.751	14,8
Brasil	**564.972**	**100,0**

Fonte: Censo Agropecuário 2006/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Além disso, há de se considerar o universo de famílias sem-terra acampadas e registradas pelo Incra. Tem-se, desse modo, retrato mais adequado da estrutura fundiária no Brasil. Havia *cerca de 238 mil famílias acampadas cadastradas pelo Incra em 2009.*

Assim, optou-se por considerar o SNCR como a base para as informações da estrutura fundiária brasileira, acrescentado dos estabelecimentos familiares precários e das famílias sem-terra acampadas. Nestes casos, como há estreita relação entre estabelecimento/imóvel com domicílio/família, considera-se, para fins da análise ora proposta, que um estabelecimento/imóvel desses segmentos corresponde a uma família. Tem-se, então, a seguinte estrutura fundiária brasileira:

TABELA 4
Estrutura fundiária brasileira

Grupos de área – módulos fiscais	**Total de imóveis**	Área total (ha)	Imóveis (%)	Área (%)
Sem área	**803.195**	0	13,4	0,0
Mais de 0 a 0,5 módulo fiscal	**2.243.796**	18.737.085,45	37,5	3,3
Mais de 0,5 a menos de 1 módulo fiscal	**1.123.101**	29.596.967,86	18,8	5,2
Subtotal 1	**4.170.092**	48.334.053,31	69,7	8,5
De 1 a 2 módulos fiscais	**837.319**	41.165.050,98	14,0	7,2
Mais de 2 a 3 módulos fiscais	**300.681**	25.560.494,02	5,0	4,5

(Continua)

(Continuação)

Grupos de área – módulos fiscais	**Total de imóveis**	Área total (ha)	Imóveis (%)	Área (%)
Mais de 3 a 4 módulos fiscais	**163.231**	20.633.560,02	2,7	3,6
Mais de 4 a 5 módulos fiscais	**96.006**	16.649.701,73	1,6	2,9
Mais de 5 a 6 módulos fiscais	**63.094**	13.229.915,94	1,1	2,3
Mais de 6 a 10 módulos fiscais	**145.231**	45.183.245,25	2,4	7,9
Mais de 10 a 15 módulos fiscais	**77.611**	39.196.217,67	1,3	6,9
Subtotal 2	**1.683.173**	201.618.185,61	28,1	35,3
Mais de 15 a 20 módulos fiscais	**37.571**	27.683.390,30	0,6	4,8
Mais de 20 a 50 módulos fiscais	**69.322**	99.802.397,09	1,2	17,5
Mais de 50 a 100 módulos fiscais	**17.226**	57.870.899,13	0,3	10,1
Mais de 100 a 200 módulos fiscais	**5.356**	33.506.588,65	0,1	5,9
Mais de 200 a 400 módulos fiscais	**1.346**	17.262.051,27	0,0	3,0
Mais de 400 a 600 módulos fiscais	**309**	7.888.807,37	0,0	1,4
Mais de 600 módulos fiscais	**445**	77.774.546,69	0,0	13,6
Subtotal 3	**131.575**	321.788.680,50	2,2	56,3
Total	**5.984.840**	**571.740.919,42**	**100**	**100**
Índice de Gini	**0,83649**			

Fontes: SNCR/Incra; Relação de Acampamentos por Municípios e Número de Famílias Acampadas/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e Censo Agropecuário 2006/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os dois segmentos adicionados, acampados e precários, constituem parte da demanda por terra no Brasil, sendo os primeiros, obviamente, o grupo prioritário de uma política de redistribuição de terra. Para estimativa de demanda mais próxima da realidade, deve-se levar em conta que cada família deva ter uma área de imóvel rural mínima que garanta sua sobrevivência e seu desenvolvimento econômico, ou seja, uma área não inferior a 1 módulo fiscal. Abaixo disso, seria a reprodução de minifúndios. Atualmente, os minifúndios, segundo os dados do SNCR, somam, em todo o território brasileiro, *3,4 milhões de imóveis com uma área de 48,3 milhões de ha,* correspondendo a 65% dos imóveis registrados, mas apenas 8% do total das áreas registradas. Para resolver a questão dos minifúndios seria necessária área complementar de *76 milhões de ha,* a fim de que essas famílias tivessem uma área de ao menos 1 módulo fiscal e superem a condição de minifundiários.

Assim, a estimativa de demanda por terra ora proposta abrange os grupos de famílias acampadas, as famílias com acesso precário à terra e os minifundiários, o que corresponde atualmente a *mais de quatro milhões de famílias,* distribuídas da seguinte maneira entre as categorias:

TABELA 5
Demanda por terra no Brasil

Categoria	**Total de imóveis**	Área própria (ha)	Área mínima necessária (ha)	Déficit
Minifundiários	**3.366.897**	48.334.053,31	124.458.074,00	-76.124.020,69
Acampados	**238.223**	0,00	10.832.082,24	-10.832.082,24
Precários	**564.972**	0,00	26.638.606,00	-26.638.606,00
Total	**4.170.092**	**48.334.053,31**	**161.928.762,24**	**-113.594.708,93**

Fontes: SNCR/Incra; Relação de Acampamentos por Municípios e Número de Famílias Acampadas/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e Censo Agropecuário 2006/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Cumpre considerar que esse contingente de demandantes por terra não ficará estanque no decorrer dos anos. Como, em geral, cada estabelecimento familiar corresponde a um núcleo familiar, tal contingente tende a reproduzir-se, o que elevará a demanda futura por terra. Levando-se em conta o ano de 2022, estima-se que os atuais grupos de demandantes somarão *5,5 milhões de famílias.*[10] Destarte, em uma política de distribuição de terras, a formação de um estoque fundiário deve levar em consideração a reprodução da agricultura familiar e, portanto, evitar novos processos de fragmentação da propriedade que acabem por reconduzir à minifundização do campo. Estrutura fundiária mais equitativa é aquela que permite a reprodução de novos estabelecimentos familiares em condições de sustentar e desenvolver as famílias de agricultores.

Como, então, formar estoque de terras para atender plenamente à demanda das famílias e promover estrutura agrária desconcentrada e pautada no desenvolvimento da agricultura familiar e na produção sustentável de alimentos? Basicamente, aplicando-se os preceitos constitucionais da função social da terra[11] em suas dimensões econômica, social e ambiental. Caberia, pois, ao Estado aplicar instrumentos ágeis e eficazes para a desapropriação de grandes propriedades que descumpram uma ou mais das três prerrogativas antes citadas.

Com relação à dimensão ambiental, até dezembro de 2009, encontravam-se embargados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em virtude de ilícitos ambientais 183 estabelecimentos caracterizados como grandes propriedades, somando uma área de 1,2 milhão de ha distribuídos entre 13 estados.

10. Projeção realizada tendo como base a evolução estadual do número de domicílios rurais entre 2004 e 2008, segundo a PNAD/IBGE.

11. O *caput* do Art. 5º da Constituição Federal prescreve, na ordem aqui descrita, que todos os brasileiros e estrangeiros residentes têm direito à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Por sua vez, o inciso XXIII do mesmo artigo prescreve que a propriedade atenderá à sua função social. Esta mesma disposição aparece no Art. 170, inciso III, segundo o qual a função social da propriedade é princípio geral da atividade econômica. O termo reaparece mais cinco vezes na Constituição indicando a sua condição de princípio: função social da cidade (Art. 182, *caput*); função social da propriedade urbana (Art. 182, § 2º) e função social dos imóveis rurais (Arts. 184, *caput*, 185, Parágrafo único, e 186 e incisos).

Apesar do número elevado de propriedades flagradas, a desapropriação por prática de crime ambiental não avança. Em mais de 20 anos de Constituição vigente, apenas em 2009 foi assinado o primeiro decreto de desapropriação de uma fazenda de 1.182 ha localizada em Minas Gerais pela prática de crime ambiental.

Outro critério que autoriza a desapropriação concerne à violação dos direitos trabalhistas. As condições precárias de trabalho no meio rural já são conhecidas de longa data e deveriam, em tese, autorizar a desapropriação dos imóveis rurais. Na prática, porém, o desrespeito à legislação trabalhista vulgarizou-se a tal ponto que até mesmo pesquisa recente da CNA, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Fundação Getulio Vargas (FGV), constatou que, em visitas realizadas a pouco mais de mil propriedades, apenas 1% delas cumpria os direitos dos trabalhadores.[12] Para piorar a situação, após o retorno da equipe de pesquisadores, apenas 12% das fazendas corrigiram as irregularidades verificadas.

Contudo, o que a própria CNA diagnosticou entre seus pares já é de conhecimento público e notório. Os dados do Sistema de Inspeção e Saúde no Trabalho para o setor agrícola mostram número crescente de notificações e autuações ao longo do tempo. Como o Estado não tem condições de fiscalizar todos os estabelecimentos, é provável que o número de violações seja exponencialmente superior ao identificado. Se for levado em consideração ainda que, conforme os dados da PNAD/IBGE 2008, 43% dos empregados do grupamento agrícola são temporários, alta taxa de reincidência não parece improvável.

As condições de trabalho têm piorado ainda mais quando se trata da expansão de alguns setores da agricultura patronal. O avanço do agronegócio canavieiro recoloca o país diante das tragédias do seu passado: trabalhadores imigrantes do Nordeste, aliciados por "gatos" contratados por usineiros, refazem o mesmo trajeto das gerações passadas em direção ao Sul do país. O labor nos latifúndios é comumente "recompensado" por um regime salarial baseado em metas de produção que têm obrigado os trabalhadores a se submeterem a jornadas de trabalho extensas em condições degradantes.

O que ocorre no interior paulista é uma das modalidades das formas contemporâneas de trabalho escravo.[13] Em resumo, o proprietário que escraviza comete, em geral, quatro crimes tipificados no Código Penal (BRASIL, 1940): redução de alguém à condição análoga de escravo (Art. 149), frustração de direitos trabalhistas

12. Esse resultado, além de sugerir que 99% dessas fazendas poderiam sofrer ação de desapropriação por descumprimento da dimensão trabalhista da função social da propriedade, confirma numerosos estudos que têm reiterado o problema da persistência de relações de trabalho precárias no meio rural.

13. Por trabalho escravo contemporâneo entenda-se "aquele em que o empregador sujeita o empregado a condições de trabalho degradantes, inclusive quanto ao meio ambiente em que irá realizar sua atividade laboral, submetendo-o, em geral, a constrangimento físico e moral, que vai desde a deformação do seu consentimento ao celebrar o vínculo empregatício, passando pela proibição imposta ao obreiro de rescindir o vínculo, quando bem entender, tudo motivado pelo interesse mesquinho de ampliar os lucros às custas da exploração do trabalhador" (SENTO-SÉ, 2001, p. 27).

mediante fraude ou violência (Art. 203), exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo direto e iminente decorrente do transporte em condições ilegais (Art. 132, Parágrafo único) e aliciamento de trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional (Art. 207). Além disso, o Brasil é signatário de duas convenções internacionais[14] que o comprometem a incorporar no seu ordenamento jurídico tanto o reconhecimento da ocorrência de trabalho escravo em seu território quanto a obrigação de erradicá-lo.

Diante da gravidade da infração cometida, era de se esperar que um ordenamento que tem em seus pilares a dignidade da pessoa humana estabelecesse sanções econômicas capazes de demonstrar o repúdio do país a práticas inaceitáveis de exploração desumana em pleno século XXI. Não é, infelizmente, o que ocorre. Neste sentido, tramita há quase dez anos no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/2001 que trata da expropriação de imóveis rurais cujos proprietários explorem trabalho escravo. De acordo com as informações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), desde 2003, foram notificados cerca de mil estabelecimentos por exploração de trabalho escravo. Em termos percentuais, a maior parte dos trabalhadores em situação análoga à escravidão foi resgatada em atividades financiadas pelo Estado e que comandam a expansão da fronteira agrícola no país.

A dimensão econômica da função social da terra é a única que vem sendo efetivamente aplicada pela política de reforma agrária e relativamente aceita pelos tribunais. Trata-se da utilização de índices de exploração e de produtividade do imóvel rural, classificando-os como produtivos ou improdutivos. A atualização desses índices, defasados desde 1975, incrementaria sobremaneira os estoques de terra passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Mesmo com os índices atuais defasados, segundo dados do SNCR, gerenciado pelo Incra, estão classificadas como improdutivas *66.093 grandes propriedades, somando uma área de 176 milhões de ha.*

TABELA 6
Grandes propriedades improdutivas

Região	**Total de imóveis**	Área total (em ha)
Centro-Oeste	**17.993**	52.735.388,97
Nordeste	**14.312**	32.326.830,30
Norte	**15.498**	74.992.262,32
Sudeste	**11.664**	11.198.542,09
Sul	**6.626**	4.672.246,85
Brasil	**66.093**	175.925.270,54

Fonte: SNCR/Incra.
Elaboração: Disoc/Ipea.

14. Trata-se das Convenções nº 29/1930 e nº 105/1957, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Admitindo-se interpretação ampla do conceito de função social da propriedade da terra, no sentido de que ela não se aplica individualmente a um imóvel rural específico e sim ao conjunto dos atores envolvidos no mundo rural brasileiro, constata-se que a atual estrutura fundiária brasileira é intrinsecamente lesiva a esse preceito constitucional, uma vez que é extremamente iníqua e, por isso, injusta. A concentração da terra nas mãos de poucos impede a reprodução do pequeno estabelecimento familiar de forma sustentável, proliferando a constituição de minifúndios e expulsando contingentes populacionais para as cidades. Além disso, é inerente à grande propriedade a monocultura agrícola de escala, altamente mecanizada e dependente de insumos químicos, capaz de causar sérios impactos ambientais e sociais, além de promover o esvaziamento do campo, por ser eliminadora de mão de obra. A partir dessa constatação, em 2000, foi submetida no Congresso Nacional, por meio de iniciativa popular, a PEC nº 287, que propunha a fixação de limite máximo de 35 módulos fiscais para a propriedade da terra. Atualmente, segundo dados do SNCR, existem *84.594 imóveis* rurais que excedem tal patamar, ocupando área de quase *348,6 milhões de ha.* Tal proposta encontra-se atualmente arquivada no Congresso, mas, se fosse levada a efeito, permitiria a liberação de um estoque de terras de *208,6 milhões de ha.*[15]

A partir das informações disponíveis, buscou-se identificar os estoques de terras passíveis de serem utilizados para atender à demanda por terra atualmente existente. Os estoques podem ser maiores do que ora apresentado, se for levada em conta a atualização dos índices de produtividade, e se houvesse informação de área dos imóveis envolvidos com trabalho escravo e a identificação dos estabelecimentos agropecuários que descumprem as normas que regem as relações de trabalho. Adiante, é apresentada a relação estoque/demanda por terra para cada unidade da Federação.

TABELA 7
Relação demanda/estoque de terras

UF	Demanda por terra		Estoque de terra (ha)				Estoque/demanda
	Total de famílias	Área mínima necessária (C)	Imóveis improdutivos	Imóveis maiores que 35 módulos	Imóveis com embargos ambientais	Estoque total (G)	(G-C)
RO	**50.950**	1.304.283,15	2.642.392,72	229.872,00	20.265,00	2.892.529,72	1.588.246,57
AC	**23.687**	1.089.881,77	2.980.946,97	382.278,00	4.879,00	3.368.103,97	2.278.222,20
AM	**62.412**	3.610.227,90	22.079.400,41	40.681,00	132.071,00	22.252.152,41	18.641.924,51
RR	**20.554**	747.533,09	6.474.055,56	3.560,00	0	6.477.615,56	5.730.082,47
PA	**109.935**	4.977.574,24	31.527.037,38	3.119.094,60	144.045,00	34.790.176,98	29.812.602,74
AP	**4.656**	119.766,22	429.560,16	14.857,00	0	444.417,16	324.650,94
TO	**28.818**	1.247.621,38	8.858.869,13	911.822,00	14.140,00	9.784.831,13	8.537.209,75
MA	**172.861**	8.829.200,22	8.403.643,67	537.543,00	1.737,00	8.942.923,67	113.723,45
PI	**140.821**	6.812.700,37	7.450.778,00	294.980,00	475.047,00	8.220.805,00	1.408.104,63
CE	**242.547**	10.095.443,68	830.306,39	108.905,00	3.982,00	943.193,39	-9.152.250,29

(Continua)

15. Desse universo, apenas 21.538 imóveis não estão classificados como improdutivos. Os demais já estariam sujeitos a desapropriação pelo critério da produtividade.

(Continuação)

UF	Demanda por terra		Estoque de terra (ha)				Estoque/demanda
	Total de famílias	Área mínima necessária (C)	Imóveis improdutivos	Imóveis maiores que 35 módulos	Imóveis com embargos ambientais	Estoque total (G)	(G-C)
RN	**53.911**	1.790.542,96	792.329,38	52.834,70	10.271,00	855.435,08	-935.107,88
PB	**117.431**	3.818.980,52	854.624,86	52.378,50	10.334,00	917.337,36	-2.901.643,16
PE	**203.296**	6.477.474,07	678.025,57	110.889,60	0	788.915,17	-5.688.558,90
AL	**61.994**	2.109.408,03	243.104,81	75.244,30	0	318.349,11	-1.791.058,92
SE	**84.255**	2.844.256,85	176.085,24	33.307,60	0	209.392,84	-2.634.864,01
BA	**541.824**	21.097.751,79	12.897.932,38	1.211.222,00	177.105,00	14.286.259,38	-6.811.492,41
MG	**552.901**	12.468.305,77	6.997.528,26	1.936.375,30	0	8.933.903,56	-3.534.402,21
ES	**77.102**	942.539,85	727.305,88	198.869,80	0	926.175,68	-16.364,17
RJ	**61.705**	734.809,05	464.724,57	191.662,80	0	656.387,37	-78.421,68
SP	**264.503**	3.095.672,48	3.008.983,38	17.585.440,90	408	20.594.832,28	17.499.159,80
PR	**364.000**	3.852.583,74	1.950.479,67	1.368.761,20	0	3.319.240,87	-533.342,87
SC	**237.362**	2.308.101,13	1.153.702,45	564.181,60	0	1.717.884,05	-590.217,08
RS	**472.881**	5.553.901,71	1.568.064,72	1.688.756,10	0	3.256.820,82	-2.297.080,89
MS	**50.510**	1.615.146,59	4.742.612,72	10.290.580,00	0	15.033.192,72	13.418.046,13
MT	**75.127**	4.017.262,68	41.548.774,44	5.997.189,00	272.465,00	47.818.428,44	43.801.165,76
GO	**82.554**	1.742.903,60	6.259.310,94	3.027.629,20	0	9.286.940,14	7.544.036,54
DF	**11.495**	290.836,08	184.690,88	27.146,00	0	211.836,88	-78.999,20
Brasil	**4.170.092**	**113.594.708,93**	**175.925.270,54**	**50.056.061,20**	**1.266.749,00**	**227.248.080,74**	**113.653.371,81**

Fontes: SNCR/Incra; MDA: Relação de Acampamentos por Municípios e Número de Famílias Acampadas; e Censo Agropecuário 2006/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Pela tabela 7, constata-se que, com as informações disponíveis para formar um estoque de terras, em 14 UFs – toda a região Sul, e quase a totalidade das regiões Sudeste e Nordeste – o estoque identificado não supriria plenamente a demanda por terra das respectivas famílias. Nos demais estados, o estoque formado propiciaria às famílias área maior que o mínimo correspondente a 1 módulo fiscal. Adota-se, para construção do cenário desejável, a premissa de manter as famílias em seus estados de origem, evitando, dessa maneira, grandes fluxos populacionais. Assim, para 74% das famílias demandantes por terra, o estoque identificado nos seus respectivos estados não lhes permitiria superar a condição de minifundiários.

Obviamente, como já mencionado, o estoque real de terra no Brasil é muito maior do que o calculado. Aplicando-se mecanismos eficazes de verificação de cada um dos quesitos previstos na Carta Constitucional para avaliação individual da função social da propriedade e considerando os comportamentos atuais dos grandes proprietários de terras, haveria condições de promover o acesso pleno dos atuais demandantes à terra. No entanto, a aplicação de critérios para a avaliação individual da função social da propriedade da terra, por si, não garantirá novo modelo agrário para o país, baseado na agricultura familiar, na segurança alimentar e na sustentabilidade ambiental. Em última análise, pode-se fazer cumprir as legislações trabalhista e ambiental, bem como atingir os padrões mínimos de produtividade exigidos e manter, ao mesmo tempo, a concentração fundiária

imperante. Para mudança real da estrutura fundiária brasileira é necessário que o Estado considere que a função social da terra é um princípio coletivo e, complementarmente, individual. Dessa forma, estrutura fundiária altamente desigual e concentrada está em franca contradição com tal premissa constitucional, uma vez que a concentração de grandes áreas em poder de poucos impede o desenvolvimento da grande maioria de agricultores familiares que detém pouca terra e é o principal produtor de alimentos. Disso se depreende que, para se atingir paradigma justo na distribuição do ativo terra, a principal motivação para uma política de reestruturação agrária deva ser o combate à concentração fundiária.

Seguindo essa diretiva, tomando por base as informações da atual estrutura fundiária, simulou-se uma redistribuição de área entre os grupos de modo que nenhum dos imóveis tivesse menos de 1 módulo fiscal, subtraindo áreas dos grupos classificados como grande propriedade – acima de 15 módulos – proporcional à sua participação atual nessa categoria. Desse modo, os imóveis que detêm mais de 600 módulos fiscais, por exemplo, os quais representam atualmente 24% da área das grandes propriedades, contribuem com 24% (27,4 milhões de ha) da área necessária para atender à demanda por terra. A seguir, é apresentada a simulação de como poderia ser a estrutura fundiária em 2022.

TABELA 8
Simulação estrutura fundiária com redistribuição de áreas

Grupos de área – módulos fiscais	**Total de imóveis**	Área total (ha)	Imóveis (%)	Área (%)
De 1 a 2 módulos fiscais	**5.007.411**	203.093.813,22	83,67	35,52
Mais de 2 a 3 módulos fiscais	**300.681**	25.560.494,02	5,02	4,47
Mais de 3 a 4 módulos fiscais	**163.231**	20.633.560,02	2,73	3,61
Mais de 4 a 5 módulos fiscais	**96.006**	16.649.701,73	1,60	2,91
Mais de 5 a 6 módulos fiscais	**63.094**	13.229.915,94	1,05	2,31
Mais de 6 a 10 módulos fiscais	**145.231**	45.183.245,25	2,43	7,90
Mais de 10 a 15 módulos fiscais	**77.611**	39.196.217,67	1,30	6,86
Mais de 15 a 20 módulos fiscais	**37.571**	17.910.869,22	0,63	3,13
Mais de 20 a 50 módulos fiscais	**69.322**	64.571.125,96	1,16	11,29
Mais de 50 a 100 módulos fiscais	**17.226**	37.441.877,41	0,29	6,55
Mais de 100 a 200 módulos fiscais	**5.356**	21.678.418,75	0,09	3,79
Mais de 200 a 400 módulos fiscais	**1.346**	11.168.369,89	0,02	1,95
Mais de 400 a 600 módulos fiscais	**309**	5.103.977,35	0,01	0,89
Mais de 600 módulos fiscais	**445**	50.319.332,98	0,01	8,80
Total	**5.984.840**	**571.740.919,42**	**100**	**100**
Índice de Gini:	**0,54457**			

Fontes: SNCR/Incra; MDA: Relação de Acampamentos por Municípios e Número de Famílias Acampadas; e Censo Agropecuário 2006/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota-se que, apenas com o atendimento da demanda atual de terra e da superação da condição de latifúndio de milhões de estabelecimentos rurais, haveria drástica redução da desigualdade no campo. Para ilustrar, o Índice de Gini, atualmente em 0,84, seria reduzido para 0,54. A área média dos imóveis com até quatro módulos fiscais subiria de 29 para 45,6 ha. Por outro lado, a área média das grandes propriedades passaria de 2,4 mil ha para 1,6 mil.

Uma política de redistribuição de terras do modo proposto não se justifica apenas pelo alcance de nível mais equitativo e democrático da estrutura fundiária. A destinação de mais áreas para o trabalho da agricultura familiar propiciaria aumento do valor da produção no campo. Segundo o Censo Agropecuário 2006, o valor bruto da produção obtido pela agricultura patronal foi de R$ 358,26 por hectare, enquanto o da agricultura familiar foi de R$ 677,48. Isso decorre da diferença intrínseca desses dois modelos: enquanto o primeiro trabalha com economia de escala e precisa de grandes áreas para obter lucro, o segundo trabalha com diversificação e com maximização do valor da produção por hectare a fim de tornar seu pequeno estabelecimento rural economicamente viável. Portanto, distribuir terras de modo a criar uma estrutura agrária fundada no modelo de agricultura familiar significa aumentar o valor produzido no campo e, ao mesmo tempo, prover o mercado interno de alimentos.

4.2.2 "Novas dimensões" da questão agrária: as terras tradicionalmente ocupadas

Desde a década de 1970, os movimentos sociais no campo vêm consolidando novas formas de organização e reivindicação, a partir de processo de autoidentificação coletiva baseado em formas distintas de vida e de relação com a natureza. A ascensão política desses grupos se refletiu no seu reconhecimento pela CF/88 e nas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil.[16]

O processo de desenvolvimento capitalista do campo brasileiro não afetou apenas as milhares de famílias sem-terra acampadas pelo país. Apesar da sua incorporação normativa, os povos e as comunidades tradicionais são hoje fortemente impactados pelos desastres ambientais, pelas grandes obras públicas, pela invasão de seus territórios tradicionais por grandes grileiros e especuladores, além dos bloqueios rotineiros ao acesso a recursos naturais imprescindíveis ao desenvolvimento de suas atividades produtivas.

De acordo com Almeida (2008), as comunidades tradicionais vivem em área total de 178 milhões de ha, cerca de 20% do território nacional (tabela 9).

16. Os "povos e comunidades tradicionais" foram juridicamente reconhecidos nos Arts. 68, 231, 232 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal; pela lei que institui os Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000, Arts. 17 e 18); pelo Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais; pela ratificação da Convenção nº 169 da OIT; e pela convenção relativa ao patrimônio mundial, cultural e natural, além de outros dispositivos estaduais e municipais.

TABELA 9
Povos e comunidades tradicionais

	Área habitada (milhões de ha)	Número de famílias
Indígenas	110	734.127
Quilombolas	30	2.000.000
Seringueiros	3	36.850
Seringueiros e castanheiros	17	163.000
Quebradeiras de coco-de-babaçú	18	400.000
Atingidos por barragens	–	1.000.000
Fundos de pasto	–	140.000
Total	**178**	**4.473.977**

Fonte: Almeida (2008).

Nos últimos anos os movimentos do campo têm intensificado a reivindicação de seus direitos, já reconhecidos em termos jurídico-formais. O avanço dos processos de demarcação, o grande número de comunidades quilombolas e o aumento substancial do número de comunidades autoidentificadas em torno de fatores étnicos, culturais e históricos locais têm despertado a reação do setor ruralista. Esses povos e essas comunidades se desenvolvem e reproduzem modo de vida sustentável e harmônico com a natureza, pois dependem dela para sobreviver. Devem ter seus direitos garantidos pelo Estado de modo a evitar que o avanço da fronteira agrícola afete seus territórios.

5 FATORES CONDICIONANTES DOS CENÁRIOS

Premissa: em havendo o reconhecimento da centralidade da reforma agrária como política pública de distribuição de patrimônio – moradia e trabalho – e da agricultura familiar como opção democrática e sustentável para o desenvolvimento com equidade social e respeito ao meio ambiente, *o que fazer?*

5.1 Requisitos da função social da propriedade

O princípio da função social da propriedade foi introduzido na legislação brasileira pela EC nº 10/1946, e revalidado em novembro de 1964, no início do período militar; e pela Lei nº 4.504/1964, que em seu Art. 2º assegurava "a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social". Essa norma foi recepcionada pela Carta Magna de 1988 em seu Art. 186, o qual estabelece os critérios que compõem a função social da propriedade rural. O reconhecimento do princípio no texto constitucional não concerne apenas às questões relativas à política agrícola e agrária: ele é também citado entre os direitos e as garantias fundamentais do Art. 5º (inciso XXIII) e entre os princípios gerais da atividade econômica (Art. 170, inciso III).

A adoção do princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico não está em contradição com a defesa da propriedade privada, muito embora assinale limites precisos à tradição civilista-privatista, assumida no Código Civil de 1916, que, em linhas gerais, concebia a existência do Estado a partir da necessidade de proteger a propriedade privada. Incorporado à Constituição de outros países ao longo do século XX, o princípio da função social da propriedade marca o advento da época histórica que se convencionou chamar "era dos direitos sociais". A função social não restringe o exercício do direito de propriedade; ela integra o conteúdo desse direito e constitui o fundamento de sua garantia.[17] A propriedade que não cumpre sua função social não faz jus à proteção jurídica.

A doutrina da função social da propriedade conjuga o estatuto jurídico do direito de propriedade com o conceito econômico de propriedade, que assinala seu caráter de patrimônio a partir do qual se podem gerar bens socialmente úteis ou de valor social. Ao atribuir função social à propriedade rural, a lei brasileira reconhece a esta última a condição de fator de produção essencial ao desenvolvimento socioeconômico do país, seja em função dos bens que a terra é capaz de produzir – alimentos e matéria-prima para a indústria –, seja em função do trabalho necessário à geração desses bens. A terra deixa de ser concebida exclusivamente como mercadoria ou reserva de valor para ser considerada como capital produtor de renda em função do trabalho. A função social da terra valoriza o trabalho em relação ao capital[18] e confere precedência à figura do produtor sobre a do proprietário, não para penalizar a propriedade privada, mas para assegurar que seu proprietário dê a ela destinação produtiva. O interesse social, citado no Art. 184 da Constituição Federal como razão de desapropriação para fins de reforma agrária, diz respeito à destinação produtiva da propriedade rural, e a desapropriação é o meio pelo qual o imóvel improdutivo é redistribuído a fim de alcançar sua função social.

O princípio da função social incide também sobre as pequenas e médias propriedades rurais, mas estas, como as produtivas, são insuscetíveis de desapropriação. Apenas as propriedades cuja área é superior a 15 módulos fiscais, tal como define a Lei nº 8.629/1993, podem ser desapropriadas por descumprimento de sua função social. O conjunto de imóveis rurais com extensão acima desse limite corresponde a 2,64% do total dos cadastrados no Incra e abrange 51,4% da área rural total do país.

Os requisitos da função social da propriedade rural, definidos no Art. 186 da Constituição, são: o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância

17. A lição é dada pelo constitucionalista Silva (2006, p. 274).

18. A tese consta da obra de Gil (1969, p. 213). Para análise aprofundada do papel da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, consultar o livro de Falcão (1995).

das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. A função social da terra é cumprida quando esses requisitos são atendidos simultaneamente.

5.1.1 Aproveitamento racional e adequado

De acordo com o § 1º do Art. 9º da Lei nº 8.629/1993, considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja grau de utilização da terra (GUT) igual ou superior a 80% e grau de eficiência na exploração (GEE) igual ou superior a 100%. O GUT é dado pela razão entre a área efetivamente utilizável e a área aproveitável total do imóvel.[19] O GEE é calculado da seguinte maneira: para produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida do produto pelo índice de rendimento estabelecido pelo Incra para a microrregião homogênea onde a propriedade está situada; para a pecuária, divide-se o total de unidades animais do rebanho pelo índice de lotação fixado pelo Incra para a zona pecuária de localização do imóvel. O GEE é dado pela soma dos resultados relativos à produção vegetal e pecuária dividida pela área utilizada e multiplicada por 100.[20] Conforme determina o Art. 11 da Lei nº 8.629/1993, os índices de produtividade devem ser periodicamente atualizados a fim de acompanharem o estágio de desenvolvimento técnico da agropecuária. A exigência legal vincula-se ao conceito de propriedade produtiva, e sua finalidade é formar critérios técnicos que permitam aferir a produtividade de um imóvel rural: caso não atenda aos requisitos, isto é, caso não esteja cumprindo sua função social, a propriedade é declarada improdutiva e considerada passível de desapropriação.

Esses índices, porém, não são atualizados há 29 anos. Órgão competente para calculá-los e para realizar as vistorias de avaliação, o Incra já empreendeu várias tentativas de aplicar a previsão legal que torna obrigatória a atualização. Os índices em vigor tomam por referência os dados do Censo Agropecuário 1975, e traduzem os padrões de produção da época.

Embora esteja prevista em lei a determinação de revisar periodicamente os índices, a ausência de definição do intervalo específico de tempo ou das condições em que a atualização será feita acaba por dificultar sua aplicação. O mais recente projeto de reajuste dos indicadores, elaborado em 2009 por técnicos do Incra/MDA e do Mapa, oferece parâmetros adequados a suprir essa lacuna. Em síntese, três critérios poderiam ser adotados para a agricultura:

---

19. A área aproveitável do imóvel resulta da diferença entre a área total e a área não aproveitável. O Incra classifica como não aproveitáveis as áreas ocupadas com instalações, exceto aquelas que atendem a fins produtivos – estufas, sementeiros etc. –, áreas imprestáveis para exploração, áreas sob exploração mineral, áreas protegidas por lei ambiental e de preservação permanente.

20. Não perde a qualificação de produtiva a propriedade que, por caso fortuito ou força maior, deixar de preencher, no respectivo ano, o GEE fixado para seu produto ou sua atividade.

i) considerar-se-ia como base de cálculo o universo das atuais informações disponíveis, abrangendo série histórica de dez anos e excluindo, da média, os anos atípicos, marcados por graves intempéries naturais; *ii*) os municípios seriam distribuídos, em cada microrregião, segundo os níveis de produtividade, e o novo índice seria dado pela produtividade média do primeiro quartil (25%) nessa distribuição; e *iii*) o novo índice não poderia ser menor que o vigente nem maior que o dobro deste. O primeiro critério – relativo à base de cálculo – valeria também para a pecuária, e os parâmetros de produtividade seriam derivados do terceiro decil, para o GUT, e do sétimo decil, para o GEE, da distribuição dos municípios, segundo os índices médios de lotação – número de unidades animais por área – de cada zona pecuária. Seria desejável que o enunciado legal referente à atualização dos índices contivesse instruções de efeito semelhante que imprimissem sistematicidade à sua execução.

5.1.2 Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente

O § 2º do Art. 9º da Lei nº 8.629/1993 define como adequada a exploração dos recursos naturais que mantém o potencial produtivo da propriedade. O requisito compromete o proprietário a promover métodos de correção e recuperação do solo e a utilizar com responsabilidade insumos que degradam a fertilidade da terra. A preservação do meio ambiente, referida no § 3º do mesmo artigo, diz respeito à manutenção das características próprias do meio natural, do equilíbrio ecológico da propriedade e da qualidade de vida de comunidades vizinhas. Tal exigência permite alargar o conceito de função social e aludir a uma função socioambiental da propriedade. Ela é reafirmada no Art. 225 da CF/88, que reconhece a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e para as futuras gerações. A mesma lei, que regulamenta as prescrições constitucionais relativas à política agrária, exclui do conceito de área agrícola aproveitável dos imóveis rurais as áreas de preservação permanente e as que são protegidas por leis ambientais, como as reservas legais.

As áreas de preservação permanente por imposição legal, cuja proteção é definida no Art. 2º do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), são espaços destinados à proteção das águas e dos solos, vedados à exploração de qualquer tipo. São consideradas de preservação permanente as matas ciliares, as vegetações situadas ao redor de lagoas, de reservatórios d'água naturais ou artificiais, de nascentes, no topo de morros e montanhas, sobretudo em elevadas altitudes, em encostas, nas restingas, especialmente em dunas e mangues, e na borda dos tabuleiros e chapadas. Além destas, o código estabelece a categoria de áreas de preservação permanente criadas por ato do poder público; também indisponíveis a qualquer exploração, elas atendem a objetivos ambientais específicos,

como atenuar erosão, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, proteger sítios de valor científico ou histórico, manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas, asilar espécies ameaçadas de extinção etc. As áreas de reserva legal, por sua vez, correspondem a um percentual da área total de um imóvel rural destinado à proteção da biodiversidade e à conservação dos processos ecológicos. A vegetação compreendida na área de reserva legal não pode ser desmatada.

As disposições do Código Florestal a respeito da reserva legal foram em parte alteradas pela MP 2.166-67/2001, que ampliou os percentuais de área sob proteção: 80% no caso de área florestal em propriedade situada na Amazônia Legal; 35% para imóveis localizados no cerrado. Dentro dos limites da Amazônia Legal – o proprietário é autorizado a compensar, noutra área da microbacia, no máximo 15% desse total, contanto que cumpra a restrição em 20% da área de sua propriedade –; e 20% para os imóveis rurais de outras regiões. A lei obriga o proprietário a averbar a área de reserva legal ao registrar o imóvel. A MP ressalva que a localização da reserva legal deve ser aprovada por órgão oficial, considerando, como critérios, o zoneamento econômico-ecológico, o plano da bacia hidrográfica, o plano diretor municipal, outros zoneamentos ambientais e a função social da propriedade.

Entretanto, o Projeto de Lei (PL) nº 6.424/2005, em curso no Congresso Nacional, pretende introduzir alterações no Código Florestal que poriam em risco as reservas legais da Amazônia Legal e o estoque de floresta nativa que elas conservam: principal objetivo da proposta é permitir que 30% das reservas legais da região possam ser reconstituídas com plantio de espécies exóticas, por exemplo, as palmáceas. A mudança permitiria o avanço em larga escala, na região, da monocultura de dendê, matéria-prima para a produção de biocombustíveis. Em termos práticos, porém, reduziria a reserva legal na Amazônia de 80% para 50%, visto que o uso de espécies exóticas não favorece a preservação do ecossistema florestal situado no interior dos imóveis rurais, e, ao contrário do que pregam os ruralistas, não garantiria a preservação da Amazônia. O óleo de dendê, extraído da palma, é o segundo mais comercializado no mundo, depois do óleo de soja.

Se aprovada, a modificação proposta no PL tornaria mais restrita a aplicação do princípio da função social da propriedade a processos de desapropriação. O retrocesso que a medida acarretaria às políticas de reforma agrária teria impacto particularmente negativo no momento em que se celebram os primeiros dois casos na história do país de desapropriação por descumprimento de leis ambientais – o da Fazenda Nova Alegria, em Felisburgo (MG), e o da Fazenda Escalada do Norte, em Rio Maria (PA).

5.1.3 Observância das disposições que regulam as relações de trabalho

É estabelecido pelo § 4º do Art. 9º da Lei nº 8.629/1993 que o cumprimento das normas que regulam as relações de trabalho envolve não apenas o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, mas também o acatamento das disposições que regem os contratos de arrendamento e parcerias rurais. As relações de trabalho no campo são disciplinadas pela Lei nº 5.889/1973, parcialmente modificada pela Lei nº 11.718/2008, que, por sua vez, revogou acréscimos feitos ao dispositivo original pela MP nº 410/2007. A MP autorizava a dispensa da assinatura da carteira de trabalho para contratos de até dois meses de trabalhadores rurais, o que, dando foros de legalidade a uma relação de trabalho precária, permitia dissimular, sob a figura de contrato por prazo, situação de semiescravidão. A Lei nº 11.718/2008 corrigiu essa distorção, tornando obrigatória a formalização do trabalhador temporário e assegurando-lhe remuneração equivalente à do trabalhador rural permanente.

A regulação da relação de trabalho no meio rural tem precisamente por objetivo coibir a exploração do trabalho escravo. A lei determina que os locais de prestação de serviço no campo devem atender às normas de segurança e higiene, e fixa, respectivamente, em 20% e 25% os descontos a título de moradia e de fornecimento de alimentação – sadia e farta, a preços de mercado – aplicáveis ao salário do empregado. Outro dispositivo útil ao combate ao trabalho escravo, incluído pela Lei nº 11.178/2008 na Lei nº 5.889/1973, determina que apenas o produtor rural, pessoa física, diretamente dedicado à atividade agroeconômica, poderá contratar trabalhadores rurais por pequeno prazo: esta regra inibe a atuação dos intermediadores de mão de obra rural – os "gatos" –, usados por proprietários rurais para arregimentar, em outras regiões ou em periferias urbanas, trabalhadores posteriormente submetidos a condições de trabalho análogas à de escravo. Nem a lei reformada, nem o pacto assumido em meados de 2009 por usineiros com o governo federal suspendem a prática do pagamento por produção, adotada nos canaviais, que submete os trabalhadores a jornadas exaustivas e sujeita sua remuneração à pesagem da cana cortada.

Definida como crime contra os direitos humanos, a exploração de trabalho escravo é tratada como caso de desrespeito à regulação trabalhista, para efeito de caracterização de descumprimento de função social da propriedade. Este tema é abordado adiante, mas é oportuno observar que a violação das normas que presidem às relações de trabalho não se confunde com o uso de trabalho escravo. A fronteira, porém, entre o crime e o descumprimento de obrigação trabalhista é, no meio rural, bastante tênue. A existência de uma lei específica, como é a PEC nº 438/2001, demarcaria essa distinção, e, a par da hipótese de desapropriação por infração ao princípio da função social, tornaria passível de expropriação – sem direito a indenização – o imóvel em que se flagrasse a existência de pessoas submetidas a condições semiescravistas de trabalho.

5.1.4 Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores

O atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, o reconhecimento das normas de segurança do trabalho e a convivência pacífica são os elementos que, segundo o parágrafo 5º do Art. 9º da Lei nº 8.629/2003, definem a ideia de bem-estar contida no dispositivo. Embora a sua formulação não o cite expressamente, este requisito da função social poderia, em casos concretos, servir de fundamento para proposição de ações de desapropriação de imóveis em que a fiscalização constatasse a utilização inadequada de agrotóxicos. Tanto as irregularidades de manejo e aplicação, que contrariam normas de segurança no trabalho, quanto o uso abusivo de agrotóxicos – em casos de extrapolação do limite permitido e emprego de substâncias proibidas – poderiam constar entre as razões que justificam a desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária.

O Brasil é o maior consumidor mundial de agrotóxicos e a notificação de casos de intoxicação é, de modo geral, menor que o número presumível de ocorrências. O confronto dos dados do Sinitox, da Fiocruz, com os dados do Censo Agropecuário 2006, do IBGE, atesta essa disparidade: enquanto o Sinitox registrava, em 2006, 6,3 mil contaminações, o censo, cujo levantamento é de origem declaratória, constatou que em 25 mil estabelecimentos rurais havia ocorrido ao menos um caso de intoxicação por agrotóxicos. O número dos estabelecimentos que acusam a utilização de agrotóxicos cresceu 53% de 1996 a 2006. A competência para registrar e autorizar o uso de agrotóxicos é partilhada pelo Mapa, pelo Ibama e pela Anvisa. Este último órgão é responsável pela classificação toxicológica dos agrotóxicos, e pela fixação de limites de uso e de intervalo de segurança – entre a aplicação e a comercialização – para cada cultura agrícola. A adulteração química dos agrotóxicos e o uso de substâncias proibidas podem causar câncer e desregulação endócrina em trabalhadores rurais e consumidores, além de contaminar animais e o meio ambiente.

O Censo Agropecuário 2006 constatou que de 5,2 milhões de estabelecimentos rurais no país, 1,5 milhão utiliza agrotóxicos; e, em 56,3% destes, a aplicação do veneno é feita sem orientação técnica. O método de aplicação mais comum é o pulverizador costal: adotado em 84,7% dos estabelecimentos que relatam casos de intoxicação, o pulverizador, acoplado às costas, expõe o aplicador ao risco de vazamento e de contato direto com substâncias tóxicas. Segundo o censo, é pouco expressivo o número de estabelecimentos que lançam mão de práticas alternativas, como o controle biológico (1,3%), a queima de resíduos agrícolas (0,9%) e o uso de repelentes, caldas ou iscas (7,8%) capazes de substituir ou minorar a utilização de agrotóxicos. Processos característicos da agricultura orgânica ou agroecológica registram também baixa adesão entre os estabelecimentos (1,7%).

O entendimento de que a utilização indevida de agrotóxicos configura caso de descumprimento da função social da propriedade poderia não apenas ampliar as possibilidades legais de desapropriação por interesse social, como também estimular os proprietários a atender aos parâmetros oficiais que regulam o trato com substâncias químicas na agricultura, e a conhecer e aplicar, em alguma medida, os métodos agroecológicos de cultivo.

5.2 O limite máximo de propriedade como instrumento de regulação do mercado fundiário e de democratização do acesso à terra

Demanda histórica dos movimentos sociais que militam em favor da democratização do acesso à terra e da reforma agrária, a instituição de um limite máximo à propriedade tem, por objetivo, eliminar o latifúndio por extensão, considerando que a concentração de grandes áreas rurais nas mãos de poucos é intrinsecamente adversa à ideia de função social da propriedade. A fixação desse limite assinalaria um critério regulador do mercado fundiário, operando, à maneira dos mecanismos que inibem a formação de monopólios em outros setores produtivos, como um princípio normativo capaz de modificar o padrão dominante da estrutura agrária brasileira, marcada por uma forte polarização entre, de um lado, a persistência e mesmo o avanço do latifúndio, e, de outro, a proliferação de minifúndios. Essas duas modalidades de propriedade rural – o latifúndio e o minifúndio – são expressões do problema da concentração fundiária, e a reforma agrária, tal como advertia o Estatuto da Terra, no § 2º do Art. 11, deve ter em vista a erradicação de ambos.

A experiência, em outros países, de estabelecer limites máximos de propriedade tem variado segundo suas respectivas estruturas fundiárias e dimensões territoriais. De modo geral, pode-se dizer que é etapa comum à trajetória dos países desenvolvidos a realização de reforma agrária, ainda que esta nem sempre se tenha realizado em toda parte nos mesmos moldes. Na Europa, onde praticamente não existem propriedades rurais de extensão superior a 500 ha, alguns países adotaram um limite máximo de propriedade (caso, por exemplo, da Bulgária: 30 ha), ao passo que outros constituíram órgãos de controle do mercado de terras agrícolas (caso da França, onde as propriedades têm tamanho médio de 7 ha e onde atuam instituições especificamente incumbidas de realizar o planejamento fundiário). No continente sul-americano, países como Peru, Uruguai, Chile e Bolívia têm praticado políticas semelhantes de delimitação da área das propriedades rurais: no Chile, por exemplo, esse limite varia de 80 ha até 300 ha, para as terras de pior qualidade, e na Bolívia plebiscito realizado ano passado estabeleceu, como limite máximo de propriedade, a extensão de 5 mil ha. Na Coreia do Sul e no Japão vigoram outras determinações do gênero: na primeira, por exemplo, o governo propôs recentemente estender o limite de 3 ha para 20 ha de área por propriedade rural. Nos Estados Unidos, onde, sem embargo, se têm registrado nos últimos

anos aumento da concentração fundiária, o processo de colonização do interior do país, pautado pelo *Homestead Act* (1862), obedeceu igualmente a um limite de área a ser ocupada por cada família: 65 ha.

Mesmo no Brasil, projeto de lei que intentasse fixar limites à propriedade de terras não seria exceção histórica. Cartas régias de 27 de dezembro de 1695 e 7 de dezembro de 1697, que regulavam a concessão de sesmarias, estabeleciam que estas não deveriam exceder área igual a 2.400 ha e 1.800 ha, respectivamente, tendo "não se cultivarem as terras pela maior parte e acharem-se muitos moradores sem data alguma."[21] Um alvará de 5 de outubro 1795 determinava que as terras muito próximas das capitais, "onde é mais frequente o comércio e muito maior o número de moradores", não poderiam ser concedidas em tamanho maior que 1.200 ha, a fim de que houvesse "entre todos os ditos moradores a igualdade que merecem". Esses dispositivos vigoraram por pouco tempo, e a Lei de Terras, de 1850, que promoveu a mercantilização da terra ao dispor que a única via de acesso à propriedade fundiária seria a compra, não apenas reforçou o vínculo entre patrimônio e poder político, como também operou a conversão mágica de "terras improdutivas" em "reserva de valor", que está na base do problema brasileiro da concentração fundiária.

Se, por um lado, é possível atribuir às raízes históricas da colonização o padrão concentrador da estrutura agrária do país, por outro lado, a persistência e mesmo o agravamento dessa estrutura explicam-se em boa medida pelo processo de transformação técnica da produção agrícola, ocorrido na segunda metade do século XX, e que, privilegiando a grande propriedade por meio de política de créditos alimentada por fundos públicos, manteve inalterado o regime de concentração de terras. Chamado de modernização conservadora, esse processo, em pleno andamento, expulsou mão de obra agrícola e atualizou, sob o nome de agronegócio, o histórico modelo de exploração caracterizado pela grande propriedade monocultora voltada à exportação. Esse modelo se tem especializado em bater recordes de safra e em proliferar a pobreza no meio rural. Para mostrar a correlação entre a estratégia econômica que prestigia o agronegócio e o aumento da miséria no campo, bastará citar o exemplo de Campos Lindos, município de Tocantins, que encabeça a lista dos mais pobres do país e que, em 2008, não arrecadou menos de U$ 78,5 milhões com a exportação de soja.

Os movimentos sociais rurais e as entidades defensoras da reforma agrária, reunidos, desde 2000, no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça (FNRA), têm promovido campanha em favor do estabelecimento de limite máximo à propriedade de terra. Seu objetivo é inserir, no Art. 186 da Constituição Federal, inciso que fixe em 35 módulos fiscais – isto é, 35 vezes o tamanho de uma pequena pro-

21. Carta Régia de 27 de dezembro de 1695 (apud PINTO JÚNIOR; FARIAS, 2007).

priedade do mesmo município[22] – o tamanho das propriedades rurais. Segundo a proposta, todas as áreas acima desse limite seriam incorporadas ao patrimônio público e destinadas à reforma agrária. Estima-se que a aprovação dessa emenda liberaria cerca de 200 milhões de ha para a reforma e afetaria pouco mais de 50 mil propriedades de terra, cerca de 1% do total. O FNRA planeja realizar, em setembro de 2010, um plebiscito de iniciativa popular pelo limite de propriedade da terra.

5.3 Custos da desapropriação: o impacto dos juros compensatórios sobre o valor das indenizações por interesse social

Conforme o Art. 15-A, acrescentado pela MP nº 1.774-22/1999 – e suas subsequentes reedições – ao Decreto-Lei nº 3.365/1941, são chamados compensatórios os juros destinados a reparar a perda da renda sofrida pelo proprietário quando, tendo havido imissão prévia na posse no curso de uma ação de desapropriação por interesse social, houver divergência entre o preço depositado em juízo pelo Incra e o valor do bem fixado em sentença, a partir de parecer técnico de perito nomeado no processo. Em sua versão original, o texto determinava que os juros compensatórios deveriam incidir, a uma taxa anual máxima de 6%, sobre a diferença eventualmente verificada entre essas estimativas, até o pagamento da indenização ditada por decisão final de mérito. Arbitrada esta última, o atraso na quitação acarretaria ao Estado o pagamento de juros moratórios ao proprietário que houvesse sofrido a perda do bem. O § 2º do referido artigo dispensava o ente público desapropriante de pagar juros compensatórios quando o imóvel possuísse graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.

Três pontos essenciais dessa lei foram revistos por interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento de ação direta de inconstitucionalidade (Adin) nº 2.332-2/DF em 2001. Em decisão liminar, evocando o princípio constitucional da justa e prévia indenização, o STF suspendeu a eficácia da determinação legal que fixava em 6% ao ano a taxa dos juros compensatórios. Com isso, tornou-se a considerar, como parâmetro de indexação dos juros compensatórios, a taxa anual de 12%, prevista na Súmula 618 do STF, de 1984. O tribunal firmou ainda o entendimento de que a base do cálculo desses juros seria a diferença entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem definido em sentença. Por fim, o STF reconheceu como inconstitucional a não incidência de juros compensatórios nos casos de desapropriação de imóveis cujo grau de produtividade fosse nulo; em outros termos, a eventual improdutividade do imóvel não desonera o ente expropriante do pagamento das verbas compensatórias. A decisão teve

22. De acordo com o § 2º do Art. 50 da Lei nº 6.746/1979, o módulo fiscal de cada município será determinado levando-se em conta: *i*) o tipo de exploração predominante; *ii*) a renda obtida nesse tipo de exploração; *iii*) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou área utilizada; e *iv*) o conceito de "propriedade familiar".

por base o princípio de que a indenização constitucionalmente assegurada ao expropriado é-lhe devida não só para reparar a perda da renda do bem, mas para compensar a própria perda do bem sem recebimento de preço justo.

A interpretação do STF tornou dominante a jurisprudência que, prevalecendo sobre o conteúdo normativo da MP, tem adotado, a título de aplicação dos juros compensatórios, a taxa de 12% a.a. O Incra vem recorrendo sucessivas vezes, sem êxito, das decisões que seguem a orientação do referido tribunal. A consequência objetiva da restauração da alíquota de 12%, decorrente da suspensão judicial da taxa de 6% prevista na MP, é o aumento dos custos da reforma agrária no país. Em 2006, por exemplo, dos R$ 160 milhões despendidos pelo Incra em processos de obtenção de terras por meio de desapropriação de imóveis rurais, cerca de 50% foram gastos no pagamento de juros compensatórios. O aumento real desses custos, resultante da aplicação da taxa de 12% defendida por uma Súmula do STF de 1984, não pode ser rigorosamente ponderado sem que se leve em conta a disparidade, do ponto de vista macroeconômico, entre o momento em que aquela alíquota foi fixada – naquele ano, a inflação superou a marca de 200% –, e a situação atual, que registra inflação de 6% a.a. aproximadamente. Além disso, como o cálculo de indenização apresentado nos laudos técnicos do Incra é frequentemente contestado em juízo, em especial nas regiões onde o mercado de terras é dinâmico, a recorrência dos casos de diferença entre o preço oferecido pela autarquia e o valor do bem fixado em sentença tende a tornar regra – e não uma eventualidade – a cobrança dos juros compensatórios.

Conquanto fundamentada no princípio constitucional da indenização justa devida ao proprietário, cujo bem foi desapropriado por ato unilateral do Poder Executivo, não deixa de parecer incongruente que se paguem juros a título de compensação pelos lucros cessantes da exploração de imóveis improdutivos, sobretudo se estes apresentam índice de produtividade nulo. A propriedade que gera lucros é produtiva e, por definição, não é suscetível a ações de desapropriação.

A MP que alterou o Decreto-Lei nº 3.365/1941 já havia operado modificação no fato gerador dos juros compensatórios, identificando-o não mais ao lucro, mas à receita. A suspensão pelo STF do dispositivo que excluía do direito a receber esses juros as propriedades com graus de utilização da terra e de exploração econômica iguais a zero acaba por impor inflacionamento artificial e excessivo dos custos da política de reforma agrária. A considerar apenas esse aspecto jurídico-legal, um imóvel de 10 mil ha, onde existisse um quintal cultivado de legumes ou onde pastasse uma parelha de bois, produziria receita e, por conseguinte, seu proprietário faria jus à percepção de juros compensatórios caso sofresse processo de desapropriação. A hipótese, a despeito de seu exagero, serve para ilustrar como um instituto de aplicação restrita, como os juros compensatórios, pode gerar interpretação invertida da lei e subordinar a realização do interesse social à defesa do direito absoluto de propriedade.

O Código Civil já prevê no Art. 404, Parágrafo único, o pagamento de juros de mora com função de reparação de dano, que pode sofrer complemento financeiro se provado que o valor indenizado não é suficiente para cobrir o prejuízo sofrido. Ora, diante disso, a cumulação de juros de mora com juros compensatórios não só viola a lei de usura[23] (Decreto-Lei nº 22.626/1933), como configura autêntico enriquecimento sem causa, plenamente vedado pela codificação civil.

Levantamento recente empreendido pela Procuradoria Federal do Incra demonstrou que os juros compensatórios respondem por gasto anual de cerca de R$ 500 milhões, algo em torno de 49% do total pago nas ações de desapropriação. Isto significa que, a cada R$ 2,00 gastos com as indenizações, R$ 1,00 se destina ao pagamento de juros. Considerando-se os demais juros pagos aos proprietários rurais – moratórios e remuneratórios –, o percentual de gasto eleva-se a 62% do valor das indenizações, quase dois terços do total.

Não é supérfluo assinalar que os gastos com juros crescem enquanto os processos de desapropriação tramitam na Justiça, o que deve animar o proprietário a lançar mão de instrumentos jurídicos protelatórios. Além disso, a lei autoriza o desapropriado a receber, antes da conclusão do processo, 80% do valor depositado na forma de Títulos da Dívida Agrária (TDAs). Os juros são cobrados sobre o total da indenização contestada. Nesses termos, a demora processual interessa ao desapropriado, que passa a ser proprietário de títulos públicos de alta liquidez e rentabilidade. Em 2009, de todo o orçamento de R$ 950 milhões para obtenção de terras, a União pagou R$ 126 milhões de juros compensatórios derivados de processos de anos anteriores. De acordo com estimativa do Incra, esse recurso permitiria assentar 2,1 mil famílias em 42 mil ha de terra.

Em ambiente economicamente estável, não há nenhuma aplicação financeira com este nível de rentabilidade. O Poder Judiciário não apenas dobra os gastos públicos com indenizações desproporcionais, como premia com elas as formas de violação da função social da propriedade em nome das quais a desapropriação é movida. Não falta segurança jurídica, portanto, aos proprietários de terra.

5.4 A exploração do trabalho escravo: a PEC nº 438/2001

Conhecida como "PEC do trabalho escravo", a PEC nº 438 engloba a PEC nº 232, apresentada em 1995, na Câmara dos Deputados, pelo deputado Paulo Rocha, e a PEC nº 57, do senador Ademir Andrade, aprovada em segundo turno pelo Senado Federal em 2001. Como os conteúdos das propostas se equivaliam, e a segunda já havia sido aprovada pelos senadores, esta, ao ser enviada à Câmara dos Deputados, foi juntada à proposta de 1995 e passou a tramitar sob o registro

23. Decreto-lei que define como ilegal a cobrança de taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal.

de nº 438/2001. A emenda propõe alterar o Art. 243 do texto constitucional, cujo enunciado determina a expropriação imediata das glebas onde for localizada cultura ilegal de plantas psicotrópicas e a subsequente reversão da área em assentamento de colonos, com vista à produção de gêneros alimentícios e ao cultivo de espécies medicamentosas. A PEC nº 438 dá nova redação ao dispositivo, acrescentando, como causa de expropriação do imóvel, a constatação de exploração de trabalho escravo, e estabelecendo a destinação específica da área à reforma agrária, com assentamento prioritário dos trabalhadores libertos.

A PEC nº 438 foi aprovada em primeiro turno pelo plenário da Câmara em agosto de 2004. Esse êxito se explica em grande medida pela comoção pública que se seguiu ao assassinato, em janeiro daquele ano, de três auditores e um motorista, a serviço do MTE, no município de Unaí (MG). O grupo sofreu emboscada ao tentar fiscalizar propriedades rurais na região por denúncia de trabalho escravo. Desde então, porém, a referida PEC aguarda votação em segundo turno. Contudo, em virtude de alterações incluídas por membros da bancada ruralista, com o intuito de estender os efeitos punitivos da emenda a imóveis urbanos onde for flagrado uso de trabalho escravo, a PEC deverá retornar ao Senado após sua definitiva aprovação na Câmara.

As entidades associativas dos proprietários rurais e os representantes parlamentares da classe condenam publicamente a exploração do trabalho escravo e se empenham em divulgar aos produtores as exigências necessárias à formalização do vínculo com os empregados. Por outro lado, porém, lideranças desses grupos por vezes têm buscado deslegitimar as inspeções dos fiscais do MTE em estabelecimentos rurais e criado dificuldades à aprovação da PEC nº 438. Em 2005, por exemplo, membros da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária intervieram em favor dos interesses da Destilaria Gameleira, em Confresa (MT), para assegurar a conclusão dos trabalhos de colheita na propriedade onde haviam sido libertadas 1.003 pessoas submetidas a trabalho escravo. Dois anos depois, o resgate de 1.064 pessoas reduzidas à condição análoga à de escravo na fazenda Pagrisa, em Ulianópolis (PA), deflagrou a reação de alguns senadores, que, em defesa da empresa, viajaram à região a fim de proceder a uma avaliação externa, contestando o parecer dos fiscais do MTE.

A preservação do direito de propriedade como valor absoluto – e, portanto, colocado acima do interesse social ou mesmo dos direitos humanos – e a preocupação de manter o *status quo* da classe dos proprietários rurais explicam por que as entidades e os representantes ruralistas se expõem ao risco de defender a parcela diminuta dos proprietários que, explorando o trabalho escravo, não só praticam desleal concorrência de mercado, na medida em que não arcam com custos trabalhistas, como, além disso, causam prejuízo à imagem do setor agrícola brasileiro, no

país e no exterior. Segundo o cientista político Leonardo Sakamoto,[24] a exploração do trabalho escravo contemporâneo tem-se constituído como meio de acumulação primitiva de capital, integrado ao processo de modernização técnica da produção e conjugado à expansão da fronteira agrícola. Não se trata de um resquício das relações arcaicas de trabalho no campo: ações fiscais do MTE registram casos de trabalho escravo em latifúndios que produzem com alta tecnologia para o mercado interno e para exportação. Em algumas fazendas, são identificadas pistas de pouso para aviões dos fazendeiros, e, não raro, o tratamento do gado inclui rações balanceadas, vacinação e controle de natalidade com inseminação artificial.

Sakamoto (2007) observa que as fazendas onde é explorado o trabalho escravo participam de cadeias produtivas de grande importância econômica. Como o número de propriedades onde o crime ocorre é pequeno em comparação à extensão dos mercados em que elas se inserem, e como as empresas que compram das fazendas e vendem para a indústria e para o consumidor trabalham, de modo geral, com diversos fornecedores, o produto "sujo" do trabalho escravo acaba por se misturar, na comercialização, com a produção socialmente responsável. A cadeia produtiva do trabalho escravo, porém, tem ramificações na produção de carne bovina, de álcool – na fase da colheita da cana –, do aço – nas carvoarias que atendem às usinas de ferro gusa –, e do algodão e da soja – para limpeza da área de plantio.

Entre 1995 e 2009, foram resgatados 36.169 trabalhadores, em 2.485 imóveis inspecionados pelo Grupo de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escavo do MTE.[25] Os trabalhadores reduzidos à condição de escravos são, em geral, recrutados por um intermediário, o "gato", em regiões distantes do local da prestação do serviço. Segundo dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT),[26] do total de 1.738 ocorrências registradas entre 2003 e 2009, 59% são ligadas à pecuária. Apenas nessa atividade, foram libertados, ao longo desses anos, quase 10 mil trabalhadores semiescravizados, utilizados principalmente no desmatamento para a abertura de pastagens – tarefa chamada "roça de mata virgem" – e para a retirada de arbustos e ervas daninhas – o "roço da juquira". A poda é feita manualmente e envolve aplicação de veneno, mas os trabalhadores ou não dispõem dos equipamentos de proteção recomendados pela lei ou são forçados a contrair dívidas para fazer uso deles e de outros instrumentos de trabalho. Despesas com alojamento, alimentação e outras mais que o trabalhador se vê obrigado a quitar funcionam, com a intimidação física e a retenção de documentos, como meios de cerceamento à liberdade.

24. Autor da tese de doutorado *Os acionistas da Casa-grande: a reinvenção capitalista do trabalho escravo contemporâneo* (2007).

25. Fonte: relatórios específicos da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo - Detrae/MTE. Atualizado em 10 de dezembro de 2009.

26. De acordo com os dados da CPT e da SIT, apenas 62% dos casos denunciados são fiscalizados.

A exploração de trabalho escravo frequentemente se faz acompanhar de crimes de grilagem de terras e de agressão ao meio ambiente. A região da Amazônia Legal registra as maiores incidências de trabalho escravo, e os estados onde se situa a maior parte das propriedades que integram a lista "suja" do MTE são os mesmos que figuram com destaque nas listas de devastação florestal: considerando dados de 2003 a 2009, Pará e Mato Grosso respondem, respectivamente, por 26,5% (8.436 pessoas) e 12,10% (3.851 pessoas) do número de trabalhadores resgatados.[27] Segundo a coordenação do Projeto Nacional do Combate ao Trabalho Escravo da OIT, cerca de 60% das propriedades onde auditores fiscais encontram pessoas em condições análogas às de escravos não possuem registro no Incra. Quando a terra é pública, como ocorre na grande maioria dos casos, o Incra pode solicitar reintegração de posse da área e destiná-la à reforma agrária.

Os casos de trabalho escravo autuados pela fiscalização e confirmados após o processo administrativo podem suscitar, da parte do Incra, pedido de desapropriação do imóvel, para fins de reforma agrária, com base no descumprimento da regulação trabalhista, que integra o princípio da função social da propriedade. Essa previsão legal, porém, é considerada insuficiente e inadequada tanto para coibir a exploração do trabalho escravo quanto para tornar mais efetiva a política de reforma agrária. A rigor, a utilização de mão de obra submetida a condição análoga à de escravo não constitui questão trabalhista: trata-se de crime contra os direitos humanos, objeto de convenções internacionais de que o Brasil é signatário e tipificado no Art. 149 do Código Penal, na forma das hipóteses de trabalho forçado, servidão por dívidas, jornada exaustiva e trabalho degradante. A ação de desapropriação por inobservância dos requisitos da função social impõe, contudo, ao Incra a obrigação de indenizar o proprietário, e, visto que o valor da reparação é com frequência contestado judicialmente, o processo de aquisição da terra é dispendioso e lento. Com a aprovação da PEC, as propriedades em que fosse encontrado trabalho escravo seriam expropriadas, sem importar em indenização ao proprietário.

5.5 Os impasses jurídicos em torno do instituto da imissão na posse

Não subsiste qualquer indefinição legal quanto aos pressupostos jurídicos exigidos e ao prazo fixado para que o Incra, na condição de órgão federal executor da reforma agrária, seja imitido na posse do imóvel cuja desapropriação é objeto de ação judicial. Ao despachar a petição inicial dessa ação, o juiz, pelo Art. 6º da Lei Complementar nº 76/1993, deve conceder em até 48 horas a imissão na posse em favor da autarquia. A norma não delega ao arbítrio do juiz essa decisão: ela determina que a imissão na posse seja deferida em ato contínuo após o recebimento da ação. A petição inicial, segundo a lei, será acompanhada de documentação relativa à identificação do imóvel,

27. Dados da CPT – coleta e processamento – atualizados em 26 de novembro de 2009.

do decreto presidencial que o declara ser de interesse social para fins de reforma agrária, além do laudo de vistoria e avaliação administrativa, elaborado pelo Incra, e dos comprovantes de depósito em juízo e de lançamento em TDAs do valor oferecido em indenização ao proprietário, referentes respectivamente ao pagamento pelas benfeitorias úteis e necessárias e ao pagamento pela terra nua.

O cumprimento desses requisitos é condição de aceitabilidade da petição inicial e deveria garantir a concessão da imissão na posse sobretudo porque, ao depositar previamente em juízo o pagamento da indenização, o Incra compromete uma parcela de seu orçamento e deixa de poder dispor dessa verba para outros fins. Não é apenas para evitar o desperdício de recursos públicos que a lei estabelece que o processo de desapropriação de imóvel por interesse social para fins de reforma agrária obedecerá a rito sumário, com o deferimento imediato da imissão na posse: com efeito, a imissão não encerra a ação judicial – visto que o valor da indenização e mesmo o laudo oficial que atesta a improdutividade da área são passíveis de contestação pelo expropriado –, mas ela permite que o Incra possa iniciar os trabalhos de assentamento.

A exemplo do que sucede nos casos de desapropriação por utilidade pública, em que não assiste ao proprietário direito de alegar a inutilidade da obra para a qual seu imóvel será desapropriado, o Art. 9º da LC nº 76/1993 estabelece que, na contestação relativa às ações de desapropriação para fins de reforma agrária, não cabe ao expropriado discutir o interesse social declarado em decreto presidencial.[28] Se, eventualmente, ficar provado que o imóvel cumpria a função social, nem por isso o interesse social que justifica a desapropriação deixa de existir; nessas circunstâncias, porém, a indenização a que fará jus o proprietário deverá ser paga, nos termos da Lei nº 4.132/1962, em dinheiro e de única vez, e não mais, nos termos da Lei nº 8.629/1993, em TDAs (para terra nua) e dinheiro (para benfeitorias realizadas). Essa conversão, contudo, não tem aplicação automática,[29] e as decisões judiciais que suspendem a imissão de posse dada ao Incra ou determinam a reintegração em benefício do proprietário acabam por acarretar duplo prejuízo ao erário público: como os assentados são obrigados a desocupar o imóvel, deixando para trás o trabalho iniciado, a autarquia terá de arcar novamente com os custos de aquisição de terras, de instalação do projeto, de assistência técnica e outras políticas agrárias em favor do mesmo grupo.

28. No artigo "Lei agrária: cuidado com o otimismo", Abramovay, Carvalho Filho e Sampaio (1993, p. 100-105) desenvolvem essa comparação.

29. Em *A legislação e os impasses da política agrária*, Almeida, Storel Filho e Moraes (2005, p. 67-84) defendem o acréscimo de um quarto parágrafo ao Art. 12 da Lei nº 8.629/1993, a fim de converter, em ação de desapropriação por interesse social na forma da Lei nº 4.132/1962, as ações de desapropriação que estabelecerem, em definitivo, o cumprimento adequado do imóvel à sua função social. Conforme a proposta dos autores, o proprietário, nesse caso, poderia pleitear, além da indenização em dinheiro e em parcela única que a Lei nº 4.132/1962 lhe garante, uma indenização por perdas e danos, com base no Art. 37, § 6º da Constituição.

As decisões judiciais que dão causa a tais situações, gerando insegurança jurídica e agravando conflitos preexistentes, têm origem, na maioria das vezes, no desconhecimento, por parte dos magistrados, da determinação legal que prevê a concessão de imissão na posse. Essa circunstância se explica, em parte, pelo predomínio jurisprudencial da interpretação privatista do direito de propriedade e pelas contradições da regulamentação do processo de desapropriação. A interpretação privatista destoa do estatuto que o ordenamento jurídico reconhece a esse direito. A proteção, garantida pela Constituição, à propriedade não é absoluta: condiciona-se ao cumprimento da função social. Se, realizada a vistoria técnica, for constatado que o imóvel rural não cumpre sua função social, ele é decretado como área de interesse social para fins de reforma agrária, e a União pode propor sua desapropriação.

A legislação que regulamenta o processo, notadamente a Lei nº 8.629/1993, além da própria CF/88, cria, porém, sérios obstáculos à transferência da terra ao Estado. A exigência de indenização prévia, e não apenas justa, como afirmava a EC nº 1/1969, em seu Art. 161, tem amiúde servido de justificativa à não concessão da imissão na posse em favor do expropriante nos casos em que o expropriado contesta o valor da reparação. Mas, pela lei, a contestação do proprietário não tem poder de interromper a ação de desapropriação: é-lhe reconhecido o direito de discordar da indenização e postular quantia mais justa segundo seu ponto de vista,[30] mas, declarado o interesse social sobre a propriedade – a partir do laudo do Incra –, ele não deixa de perder a posse sobre a área em favor da União, que é imitida nela.

Prevalece no Poder Judiciário, por outro lado, o entendimento de que as ações declaratórias de produtividade, propostas pelos proprietários contra as vistorias do Incra, têm precedência sobre as ações de desapropriação. Apresentando laudos periciais divergentes dos que são elaborados pelo Incra, tais ações declaratórias têm por objetivo demonstrar a produtividade do imóvel e dar embasamento a um pedido de tutela antecipada por meio de medida liminar, antes que o Incra ingresse em juízo com a ação de desapropriação. Concedida a liminar, o julgamento da ação de desapropriação fica suspenso até que a declaratória seja apreciada.[31] O procedimento, além de impedir a imissão do Incra na posse do imóvel, deflagra exaustiva discussão judicial, que, objetivamente, impede a instauração do rito processual sumário, previsto em lei. O proprietário pode interpor série de ações protelatórias com o intento de dissimular a ociosidade em que se encontra o imóvel e mesmo obter a decadência, por decurso de prazo, do decreto

30. Ainda que discorde do valor da indenização, o proprietário tem direito de levantar até 80% da quantia depositada.
31. Alguns proprietários, antecipando-se a qualquer providência do Incra, propõem ações cautelares para impedir a vistoria inicial.

de desapropriação.[32] A premissa segundo a qual a desapropriação por interesse social deve se constituir em instrumento de intervenção ágil do poder público sobre a estrutura agrária cai inteiramente por terra.

Ao fazer a fase de instrução passar à frente da própria propositura da ação de desapropriação, essa interpretação judicial subverte a ordem processual definida na LC nº 76/2003, além de contrariar formalmente o Art. 18 da norma, que estabelece o caráter preferencial das ações de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, em relação a toda outra ação referente ao mesmo imóvel. Tal pressuposto decorre do estatuto superior da lei complementar, como o que rege o processo de desapropriação, sobre a lei ordinária, aplicável às ações declaratórias. Por fim, a recusa de parte dos magistrados de imitir o Incra na posse das áreas que são objeto de desapropriação, mesmo satisfeitas as condições legais, e as decisões proferidas em favor da suspensão da imissão na posse já obtidas pela autarquia confirmam a persistência da concepção privatista do direito de propriedade, em detrimento do reconhecimento da sua função social, e ferem, por vezes, o princípio da prevalência do interesse público sobre o interesse privado.

5.6 O Imposto Territorial Rural (ITR) como instrumento de política fundiária

O Imposto Territorial Rural foi instituído pela Constituição Federal de 1891, vigorando sob a responsabilidade dos estados-membros. As Constituições de 1934, 1937 e 1946 repetiram o mesmo desenho institucional, modificando-o apenas em 1961, com a aprovação da EC nº 5, que transferia a responsabilidade pela arrecadação do imposto aos municípios. Em 1964, com a promulgação da emenda nº 10, o imposto volta ser de responsabilidade da União.

A aprovação do Estatuto da Terra foi um avanço em termos de regulação do ITR, atribuindo-lhe função extrafiscal. A partir daquele momento, o imposto seria utilizado como instrumento auxiliar de uma política de desconcentração fundiária. O *caput* do Art. 47 estabelecia que o poder público poderia valer-se da tributação progressiva da terra como incentivo ao desenvolvimento rural. Quando da desapropriação de imóvel para fins de reforma agrária, a fixação da justa indenização deveria "levar em conta o valor declarado para efeito do Imposto Territorial Rural, o valor constante no cadastro acrescido das benfeitorias com a correção monetária porventura cabível, apurada na forma da legislação específica, e o valor venal do mesmo" (Art. 19, § 2º, a). O processo de desapropriação ponderaria, para efeitos de indenização, critérios de progressividade e regressividade em função do

32. A constatação é referida por Almeida, Storel Filho e Moraes no artigo *A legislação e os impasses da política agrária* (2005, p. 67-84). Os mesmos autores propõem acrescentar um quinto parágrafo ao Art. 15-A da Lei nº 3.365/1941, onde se faça referência expressa à imissão do Incra na posse do imóvel após o despacho, pelo juiz, da petição inicial, desde que comprovado o depósito da indenização ofertada.

tamanho, grau de utilização e de eficiência; valor da terra nua; e demais informações sobre o imóvel apresentadas pelos seus proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título, considerando-se, em todo caso, a área total do conjunto de imóveis rurais do mesmo proprietário. As informações deveriam ser declaradas obrigatoriamente para fins de cadastro e fixação do ITR devido.

Além das alíquotas diferenciadas estabelecidas para diferentes faixas de área, os imóveis improdutivos seriam gravados com alíquotas anuais progressivas. Essa previsão coibiria o uso especulativo da terra e serviria como instrumento efetivo de persecução da função social da propriedade.

Contudo, em mais de 100 anos de vigência o ITR nunca se efetivou como tributo fiscal nem cumpriu os objetivos extrafiscais que lhe eram atribuídos. Uma nova versão do ITR entrou em vigor a partir da edição da Lei nº 9.393/1996, regulando o que já fora mais bem regulado pela antiga redação do Estatuto da Terra. A previsão de incremento anual das alíquotas do imposto em caso de manutenção da improdutividade da terra foi retirada, obstruindo a possibilidade de o Estado penalizar o seu uso especulativo e de, por meio dele, fazer valer o princípio da função social.

O capítulo mais recente da história do ITR foi a regulamentação do Art. 153, § 4º, inciso III, da CF/88, que previa a possibilidade de transferência da cobrança e fiscalização do ITR para os municípios mediante convênio destes com a União. A mudança, mais uma vez, não surtiu efeitos em termos regulatórios.

Os tributos sobre a propriedade possuem uma participação irrisória no conjunto da carga tributária nacional. Tomando como referência o ano de 2008, os tributos sobre a propriedade – urbana e rural – representam meros 3,45% do total arrecadado. A exígua participação dos tributos sobre a propriedade na arrecadação não é fortuita. Antes, reafirma o caráter sagrado da propriedade privada no Brasil, a proteção legalizada da concentração de riquezas sustentada pelo conjunto da sociedade que arca com a maior parte da arrecadação via impostos indiretos.

A desagregação dos tributos sobre a propriedade revela ainda quão exígua é a participação do ITR no conjunto do sistema. De acordo com a Receita Federal, a participação do imposto na arrecadação dos três entes federativos não ultrapassa 0,04% do montante. O tributo incidente sobre a propriedade dos veículos é 41 vezes maior e o do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) 30 vezes. Até as transferências patrimoniais conseguem ultrapassar o valor arrecadado com o Imposto Territorial Rural. Na arrecadação dos impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária, o ITR representa apenas 3,2% do total. O contraste entre a receita derivada do ITR e os valores elevados das indenizações judiciais arbitradas em favor dos proprietários nos processos de desapropriação para reforma agrária revela uma contradição flagrante: por um lado, depreciação do valor da terra, a

níveis abaixo do mercado, para fins de tributação sobre a propriedade privada; por outro lado, superestimação do valor da terra, a níveis acima do mercado, para fins de desapropriação por interesse social.

O grande percentual de evasão combinado com a ausência de fiscalização e de controle do território pelo Estado mostram que o problema do ITR não é de ordem necessariamente tributária, mas de sonegação consentida pelo Estado. Disso resultam o aumento do descontrole sobre o território e a precariedade dos registros públicos sobre a propriedade, especialmente as terras públicas. Desse modo, não se tem como calcular com precisão os valores que deixaram de ser arrecadados ao longo desses anos, bem como os possíveis reflexos sobre a estrutura fundiária.

Apesar disso, o alto número de propriedades improdutivas fornece indícios do potencial arrecadatório e da quantidade de recursos que poderiam financiar a política de reforma agrária.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com as projeções demográficas do Ipea, haverá cerca de 35 milhões de brasileiros vivendo em áreas rurais em 2022. Esse contingente representará cerca de 17% da população brasileira total estimada para o ano do bicentenário da independência, aproximadamente a mesma proporção observada no presente. Para se ter uma ideia da magnitude do universo demográfico rural, basta notar que, se hoje os brasileiros que vivem no campo – cerca de 30 milhões – constituíssem um país à parte, este seria o quadragésimo mais populoso do mundo e o terceiro da América do Sul, atrás do Brasil urbano e da Argentina. A dimensão numérica do rural seguirá sendo, em 2022, bastante expressiva, e as desigualdades e a pobreza que marcam a população do campo continuarão a representar uma questão social dramática, cujas raízes históricas estão emaranhadas com a questão agrária brasileira.

A concentração fundiária é, no campo, o principal fator de pobreza rural, sendo, por isso, o principal desafio a ser superado pela sociedade brasileira nos próximos 12 anos. Para isso, é preciso que o Estado assuma o compromisso constitucional de promover a igualdade de direitos e a cidadania, tarefa que lhe impõe o dever de fazer cumprir plenamente a função social da terra. O ponto de partida é realizar ampla redistribuição de terra destinada à maioria dos agricultores familiares, aos contingentes de trabalhadores rurais sem-terra e às comunidades e aos povos tradicionais, que devem ter seus territórios reconhecidos e protegidos. No entanto, as medidas não se resumem à distribuição fundiária: é indispensável consolidar novo modelo de políticas públicas para o âmbito rural brasileiro que esteja voltado à produção sustentável de alimentos, priorizando o mercado interno.

Este estudo propôs um cenário de mudança estrutural a partir dos dados atualmente disponíveis sobre a realidade rural e fundiária do país. De acordo com dados do Incra, existem hoje no Brasil 5,2 milhões de imóveis rurais. Destes, 3,4 milhões são minifúndios, isto é, têm menos de 1 módulo fiscal de área. Eles representam 65% do número total de imóveis registrados, mas ocupam apenas 8% da área rural total. De outra parte, grandes propriedades rurais, com área superior a 15 módulos fiscais, ocupam 56,3% da área rural total, embora correspondam a apenas 2,2% do número total de imóveis. Somando-se ao grupo dos minifundistas as 238 mil famílias acampadas e cadastradas pelo Incra, e as 565 mil famílias de agricultores com acesso precário à terra – produtores sem área, parceiros e arrendatários, segundo as categorias do Censo Agropecuário 2006 –, é possível estimar a atual demanda potencial por terra em mais de 4 milhões de famílias. O estoque de terras necessário a suprir essa demanda, de modo que cada família disponha de uma propriedade com área de, no mínimo, 1 módulo fiscal, estaria em torno de 114 milhões de ha.

Como esse estoque poderia ser composto? As simulações aqui apresentadas demonstram que a aplicação concreta dos preceitos constitucionais da função social da terra, em seus aspectos ambiental, social e econômico, já permitiria realizar profunda reforma em favor da democratização da propriedade rural. Adotando a dimensão econômica da função social – o aproveitamento racional e adequado, cujos índices não são atualizados desde 1975 –, a única que tem sido relativamente observada pelo Poder Judiciário nos processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, seria possível identificar, no cadastro de imóveis rurais do Incra, 66 mil grandes propriedades improdutivas, que, juntas, somam uma área de 176 milhões de ha. Cerca de 70% das propriedades que compõem esse conjunto têm mais de 35 módulos fiscais de extensão, isto é, estão acima, como foi visto, do limite de propriedade proposto pela PEC nº 287 e pela atual campanha do Fórum Nacional de Justiça e Reforma Agrária. Computando as áreas dos demais 30% dos imóveis que excedem essa marca, somar-se-ia ao total mais 50 milhões de ha.

Por fim, considerando as grandes propriedades sob embargo do Ibama e, por isso, passíveis de desapropriação, seria possível acrescentar 1,2 milhão de ha ao total, e chegar, então, a um estoque potencial total de terras para reforma agrária de 227 milhões de ha. Conforme foi mostrado, tal estoque distribui-se de modo desigual no território do país, o que acarretaria déficit de terras disponíveis em relação ao número de famílias nos estados da região Sul e em quase todos das regiões Sudeste – à exceção de São Paulo – e Nordeste – à exceção do Maranhão e do Piauí. Além disso, a demanda total de famílias para 2022, estimada, com base na evolução estadual do número de domicílios rurais, em 5,5 milhões, coloca, à política de reforma agrária e aos seus instrumentos, a necessidade de garantir a reprodução social da agricultura familiar.

A liberação desse estoque de terras depende, sobretudo, do efetivo cumprimento dos requisitos da função social da propriedade, mas outras medidas, tanto de caráter estrutural, em conformidade com os princípios constitucionais – como a aprovação da PEC do trabalho escravo e a fixação de um limite máximo de propriedade (posto que o latifúndio é, em si, destituído de função social) –, quanto de caráter jurídico-legal – como a abolição dos juros compensatórios e a simples concessão, pelos juízes, da imissão de posse, tal como a lei determina –, poderiam aumentar sobremaneira o conjunto total das terras disponíveis para assentamentos de reforma agrária.

A relação dos assentamentos com o desenvolvimento não é direta, linear, mas pautada por tensões que se expressam no modo de vida e na maneira de inserção dos assentados em contextos regionais extremamente diversificados. Quais os recursos necessários para a estruturação produtiva dos assentamentos? Quais principais óbices para que isso ocorra? Que alternativas organizativas e de gestão dos assentamentos devem ser incentivadas? Gestão coletiva da terra e do conjunto dos meios de produção nos assentamentos, ou individual? Não há resposta única para essas questões; elas devem ser encaradas à luz de cada experiência e nos limites das especificidades locais. Os distintos graus de capitalização e os diferentes padrões de acumulação capitalista em cada contexto regional possibilitam a emergência de conjunturas dessemelhantes, com *impactos diferenciados sobre a estruturação produtiva dos assentamentos.* Permanecer como produtor de subsistência, somando a essa condição a busca de trabalho fora do assentamento, frustra os sonhos de muitas famílias e causa o abandono dos lotes. Daí a importância de se analisar o entorno dos projetos de assentamentos, com vista a formular estratégias e políticas de integração com demais agricultores familiares. Essa tarefa envolve certamente a criação de meios de regulação do agronegócio, não apenas do ponto de vista de suas relações com a agricultura familiar, mas, sobretudo, do ponto de vista de seu zoneamento territorial.

Mas o acesso à terra deve ser apenas o início do processo de inclusão. Além de ações de capacitação e elevação da escolaridade da população rural, deve-se pensar em políticas públicas capazes de dinamizar a produção dos assentados e dos agricultores familiares e promover sua inserção no mercado. Este esforço requer o aperfeiçoamento e a expansão de políticas de estímulo à instalação de agroindústrias de beneficiamento, vinculadas a cooperativas ou a associações de produtores; políticas creditícias que permitam ao produtor rural dinamizar sua produção – como é o caso do Programa Nacional da Agricultura Familiar; políticas de garantia de compra pública da produção – a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos; e uma política de assistência técnica e extensão rural pública, universal e eficaz, que converta a atividade do agricultor a modelos de

exploração menos dependentes de insumos químicos cujos preços são controlados por multinacionais monopolistas e cuja utilização pode ser nociva ao consumidor e ao produtor. Em alternativa a uma agricultura dominada por *commodities*, pela grande monocultura que, com financiamento do Estado, produz exclusivamente para o mercado externo e se sujeita às oscilações de preço e demanda deste, a reforma agrária apresenta-se como etapa fundamental para a construção de modelo agrícola voltado à produção de alimentos de melhor qualidade para o mercado interno, tendo, por horizonte de referência, a valorização do trabalho, a segurança e a soberania alimentar do país.

REFERÊNCIAS

ABDON, M. M. *et al*. Desmatamento no bioma Pantanal até o ano de 2002: relações com a fitofisionomia e limites municipais. **Revista Brasileira de Cartografia**, n. 59/01, abr. 2007.

ABRAMOVAY, R.; CARVALHO FILHO, J. J.; SAMPAIO, P. A. Lei agrária: cuidado com o otimismo. **Reforma Agrária**: Revista da ABRA, São Paulo, v. 23, jan./abr. 1993.

ALMEIDA, A. W. B. A. **Terra de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA/UFAM, 2008.

ALMEIDA, M. C. L.; STOREL FILHO, A.; MORAES, H. G. A legislação e os impasses da política agrária. **Reforma Agrária**: Revista da ABRA, São Paulo, v. 32, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Investimentos estrangeiros diretos**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/Ingressos/planilhas/DivulgacaoAtividades07.xls.Acesso em: abr. 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, 7 dez. 1940.

_____. Receita Federal do Brasil. **Estudos tributários 11**: carga tributária no Brasil - 2002. Brasília, abr. 2003. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/26CargaTributaria2002.pdf>. Acesso em: mar. 2010.

_____. **Estudos tributários 15**: carga tributária no Brasil - 2005. Brasília, ago. 2006. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>. Acesso em: mar. 2010.

_____. **Estudos tributários 21**: carga tributária no Brasil - 2008. Brasília, jun. 2009. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2008.pdf>. Acesso em: mar. 2010.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Assessoria de Gestão Estratégica. **Projeções do Agronegócio 2009/10 a 2019/20**. Brasília, fev. 2010. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos_portal/proj_agro2010.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2010.

BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Conflitos no campo**: Brasil 2008. Goiânia: CPT Nacional, abr. 2009. 236 p.

DELGADO, G. C. Estratégia do grande capital fundiário é negar a existência da questão agrária. **Correio da Cidadania**. Acesso em: 16 out. 2009.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Balanço dos pisos salariais negociados em 2007. ano 4, n. 39, maio 2008 (Série Estudos e Pesquisas).

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE); MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Anuário dos Trabalhadores 2008**. Brasília, 2008.

DOMINGUES, J. M. A dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002. ISSN 0011-5258.

FALCÃO, I. M. **Direito agrário brasileiro**. Bauru: Edipro, 1995.

FAORO, R. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 14-29, 1993.

_____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, B. M. (Org.). **DATALUTA**: banco de dados da luta pela terra – Relatório 2008. Presidente Prudente, São Paulo: FCT/UNESP, dez. 2009.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GIL, A. H. **La función social de la posesi**ón.Ed. Alianza Editorial. Madri: Alianza, 1969.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação. Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: mar. 2010.

_____. **Pesquisa Agrícola Municipal (PAM)**. Série histórica 1991-2006. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: mar. 2010.

_____. **Contas Nacionais Trimestrais**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: mar. 2010.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008**. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: mar. 2010.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 15, 2008a.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 16, 2008b. Anexo Estatístico.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 17, 2009.

_____. **Biocombustíveis no Brasil**: etanol e biodiesel. Brasília, 26 maio 2010a (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, n. 53). No prelo.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 18, 2010b.

LAMBERT, J. **Os dois Brasis**. 1943 (Coleção Brasiliana 335) In: Coleção Brasiliana Digitalizada (www.brasiliana.com.br).

MALANOS, N. L. **Agronegócios**. Associação Brasileira de Direito Agrário (ABDA), 8 mar. 2010. Disponível em: <www.abda.com.br>.

MENDONÇA, M. L. O monopólio da terra e a produção de agrocombustíveis. **Revista Caros Amigos**, ano 14, n. 157, p. 20-22, abr. 2010.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. Petrópolis, SP: Vozes, CEBRAP, 1981.

PINTO JR., J. M.; FARIAS, V. **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata**. Brasília: MDA/NEAD, 2007. v. 3.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**. 20. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

RANGE, I. **A questão agrária brasileira**. Recife: Condepe, 1957.

REIMBERG, M. **Reparo em dado do IBGE não esconde concentração de terras**. Disponível em: <www.reporterbrasil.org.br>. Acesso em: 17 nov. 2009.

RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

SAKAMOTO, L. **Os acionistas da Casa-grande**: a reinvenção capitalista do trabalho escravo contemporâneo. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2007.

SAUER, S. Dinheiro público para o agronegócio. **Le monde diplomatique**, Brasil, ano 3, n. 33, p. 8-9, abr. 2010.

SAYAD, J. Preço de terra e mercados financeiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 623-662, 1977.

SENTO-SÉ, J. L. A. **Trabalho escravo no Brasil na atualidade**. São Paulo: Editora LTr, 2001.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

VIANNA, O. **Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982 (Biblioteca do Pensamento Republicano, n. 14).

VON BRAUN, J.; MEINZEN-DICK, R. "Land Grabbing" by foreign investors in developing countries: risks and opportunities. **IFPRI Policy Brief**, n. 13, Apr. 2009.

WEBER, M. **Sobre a teoria das ciências sociais**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999. 2. v.

CAPÍTULO 7

TRABALHO E RISCOS SOCIAIS NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar os desafios para a extensão e, eventualmente, a universalização da proteção social diante da grande heterogeneidade das relações de trabalho no Brasil. Esta última expressa, de um lado, o grau relativamente limitado de disseminação do assalariamento e, de outro, a grande disparidade de renda e de condições de trabalho entre os próprios assalariados.

Cabe desde já distinguir os conceitos de seguridade social e de proteção social que serão utilizados no decorrer do texto. Quando for utilizado o termo seguridade social, estar-se-á no seu sentido mais restrito, entendido como a garantia contra *riscos* que inviabilizem trabalhadores de obterem renda suficiente para suas necessidades básicas[1] por meio do trabalho. Como ver-se-á, tais riscos estão ligados tanto à capacidade individual para o trabalho (idade e saúde) quanto às condições de mercado. Nesse sentido, a noção de seguridade social remete à proteção de trabalhadores contra situações de não trabalho.

A proteção social, por sua vez, pode ser definida como a garantia de determinados direitos, independentemente do nível de renda ou da participação no mercado de trabalho. Nesta definição, a proteção social tem um sentido mais amplo: reduzir a dependência em relação ao mercado de trabalho. Assim, abarca tanto situações de trabalho quanto de não trabalho e vai além dos benefícios securitários e assistenciais e os serviços a eles relacionados, aplicando-se, inclusive, à regulação social do trabalho (tempo de trabalho, remuneração, contratação e demissão).

No que se refere às relações de trabalho, utilizar-se-á como corte analítico a distinção entre trabalhadores assalariados e não assalariados. Para fins desta análise, entendem-se como "assalariados" todos aqueles que vendem sua força de trabalho em troca de remuneração, subordinando-se ao comando de empresas, órgãos públicos ou famílias. Já no grupo de trabalhadores "não assalariados"

1. O tipo e o nível "básico" de necessidade obviamente variam de acordo com o momento histórico e o contexto cultural.

estariam aqueles que exercem autonomamente[2] atividades mercantis em nichos de mercado em que empresas capitalistas não ocupam plenamente, por não terem vantagens, interesses e/ou capacidade de atuar. Um corolário dessa definição é que enquanto nas relações de trabalho assalariado há uma nítida separação entre capital e trabalho, sendo que o primeiro pode ser legalmente responsabilizado pela remuneração e pelas condições de trabalho dos trabalhadores, já nas relações não assalariadas os rendimentos e as condições de trabalho advêm tanto da propriedade dos instrumentos de trabalho quanto do trabalho do próprio proprietário – o que também os diferencia dos empregadores capitalistas.

É preciso ter em conta que essas categorias foram construídas em termos puramente lógicos – na realidade, as situações serão muito mais fluidas. Ainda assim, procura-se demonstrar que a partir destas é possível relacionar a estrutura do mercado de trabalho com os riscos sociais relacionados ao trabalho e demonstrar como estes variam em qualidade e intensidade de acordo com a inserção nessa estrutura. Com base nesse quadro, apontar-se-á que a extensão da cobertura da proteção social implica não apenas a inclusão de novos filiados na seguridade social, mas também a modificação das próprias categorias de "risco". Além disso, argumentar-se-á que refletir sobre a abrangência – atual e futura – da proteção social implica considerar o papel da regulação social do trabalho. Essa necessidade será tanto maior quanto mais desigualdade houver no mercado de trabalho em termos de renda, condições de trabalho e garantias trabalhistas. Tendo em vista a evolução diferenciada da proteção aos trabalhadores rurais, este texto se concentrará na análise do mercado de trabalho urbano.

2 FORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO E COBERTURA RESTRITA DA PROTEÇÃO SOCIAL

A proteção social contra os riscos típicos do trabalho assalariado foi construída precocemente no Brasil, em termos do avanço do processo de industrialização. As primeiras leis trabalhistas foram instituídas já nos anos 1930, quando a população do país era ainda predominantemente rural e a economia, agroexportadora –

2. O conceito de autonomia está associado à ideia de não submissão do trabalhador ao comando de terceiros. É verdade que, em situações concretas, podem aparecer sérias dificuldades para aferir se um trabalho é executado com autonomia ou não. Nestes casos, alguns aspectos podem ser levados em consideração, por exemplo, *como o trabalhador trabalha, onde e como é remunerado*. De acordo com o primeiro aspecto, pode-se considerar se o prestador de serviços está inserido na estrutura organizativa do beneficiário da atividade; se presta serviços segundo instruções e sob controle de outra pessoa; se o serviço deve ser executado pessoalmente pelo trabalhador, em um horário determinado; se é de certa duração e tem certa continuidade, ou requer disponibilidade do trabalhador; se quem encomenda o trabalho fornece ferramentas, materiais e máquinas, entre outros exemplos. De acordo com o segundo critério, onde trabalha, pode-se considerar se o serviço é prestado na empresa beneficiária da atividade, em local por esta controlado ou no lugar indicado ou aceito por quem solicita o trabalho. Por fim, quanto à forma de pagamento, pode-se considerar se o prestador dos serviços encontra-se em uma situação de dependência econômica; se a remuneração se dá periodicamente, representando única fonte ou fonte principal de renda do trabalhador; se há pagamentos em espécies, tais como alimentação, moradia ou transporte; bem como se são reconhecidos direitos como descanso semanal e férias anuais. Além disso, se o pagamento considera se o trabalho é executado no horário noturno ou em domingos e feriados.

isto é, a classe dos trabalhadores assalariados urbanos ainda era minoria, embora em expansão.

Nesse começo, o desenho da proteção social teve uma inspiração nitidamente *bismarckiana*, isto é, voltava-se mais para controlar o movimento operário que começava a se organizar do que para criar um sistema abrangente de direitos. Dois aspectos materializaram tal orientação. O primeiro aspecto era a filiação à seguridade social via emprego com carteira assinada, excluindo todos os demais. Os empregados assalariados urbanos formalmente registrados, portanto, além das garantias previstas na legislação trabalhista – relativas à remuneração, jornada etc. –, tinham acesso a provisões de saúde e previdência social. Porém, estes eram a princípio uma minoria na população trabalhadora; os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os trabalhadores por conta própria, em especial, ficaram excluídos da cobertura tanto dos direitos trabalhistas quanto dos previdenciários. O segundo aspecto foi a articulação entre a proteção social ao trabalho e o controle das formas de auto-organização dos trabalhadores, por meio de uma estrutura sindical burocratizada e com amplo poder de intervenção do Estado e de uma legislação de greve bastante restritiva. No conjunto, tal combinação visava substituir os conflitos entre empregadores e empregados pela intervenção estatal.

O papel central assumido pelo Estado nesse modelo de proteção social, contudo, não garantiu uniformidade na sua cobertura, mesmo no âmbito dos trabalhadores urbanos. Com o intuito de evitar o custo das contribuições sociais e manter a flexibilidade na gestão da mão de obra, empregadores frequentemente contratavam – e ainda contratam – trabalhadores à margem da legislação (sem registro em carteira). O grau de liberdade para tal prática variou ao longo do território e das ocupações de acordo com a presença do poder dos contratantes frente aos sindicatos de empregados, assim como a presença da inspeção e da Justiça do Trabalho (JT). Categorias de empregados com pouca organização e dispersas pelo território tendiam a ser menos "formalizadas" do que outras, nas quais os sindicatos eram mais atuantes e as instituições do Estado, mais presentes.

Além da incapacidade dos sindicatos e das instituições públicas garantirem o cumprimento da legislação, outro fator que limitou o alcance do emprego assalariado com carteira assinada foi a rápida urbanização que se processou ao longo de todo o período de industrialização. A migração da população rural para as cidades, observada a ausência de qualquer perspectiva de reforma agrária, pressionou um mercado de trabalho relativamente restrito, no qual a demanda da indústria, dos serviços especializados e da administração pública por trabalhadores era inferior à quantidade de pessoas em busca de emprego. Em consequência, rebaixaram-se os salários e as condições de trabalho dos empregados, ao mesmo tempo em que se expandiu o segmento de trabalhadores por conta própria e de pequenos

negócios – o qual, apesar da baixa produtividade, ofertava parte importante de bens e serviços consumidos pelas famílias e até pelas empresas. O resultado desse processo, que perpassou todo o período desenvolvimentista, foi que, em 1981, pouco mais de 40% dos trabalhadores ocupados eram empregados com carteira assinada ou servidores públicos – os demais eram ou empregados sem registro em carteira, ou ocupados não assalariados (CARDOSO JR., 2001, p. 23-24).

A expansão do universo dos empregados assalariados, que fora o principal mecanismo de ampliação da cobertura da seguridade social durante o período nacional-desenvolvimentista, reverteu-se ao longo das décadas de 1980 e 1990. Em parte, isso deveu-se à redução da demanda por trabalho entre as empresas capitalistas por conta da estagnação econômica que marcaria o período 1980-1999, pontilhado por curtos momentos de recuperação. Porém, principalmente a partir de 1992, nota-se também os efeitos da reestruturação produtiva, que reduziu empregos diretos em setores com alto grau de organização trabalhista e proteção social – indústrias, bancos etc. –, substituindo-os por ocupações predominantemente precárias em setores de serviços "terceirizados". Muitas vezes, as práticas de terceirização aboliram totalmente o vínculo assalariado padrão, permitindo que os empregadores ignorassem os limites da legislação trabalhista. Essa tendência foi captada pelo aumento do número de assalariados sem carteira e trabalhadores por conta própria nas principais pesquisas de emprego. Nesse contexto, não parecia haver perspectiva de ampliação da proteção social baseada na contribuição e no emprego com carteira assinada.

Paralelamente, ocorreu uma expansão dos direitos sociais antes restritos aos empregados com carteira assinada. A partir dos anos 1970, houve iniciativas legais que ampliaram progressivamente o alcance destes direitos. Tal processo ganhou força com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a qual igualou direitos de trabalhadores urbanos e rurais no seu Art. 7º e criou um princípio diferenciado de filiação à seguridade para estes últimos.[3] Posteriormente, foram estendidos aos trabalhadores domésticos algumas das garantias dos assalariados com carteira em geral. No mesmo sentido, a universalização de algumas políticas, tais como a assistência à saúde, bem como a instituição de benefícios para garantia de renda, não contributivos, para idosos e deficientes de baixa renda, relativizou em grande medida o vínculo entre emprego formal e acesso a direitos sociais.

O resultado geral foi a aproximação de outros estatutos de trabalho ao emprego urbano padrão, mas preservando importantes diferenças quanto ao grau de proteção social, formando um desenho de proteção "híbrido". Há benefícios e serviços que se tornaram universais, no sentido que podem ser acessados por qualquer pessoa. Boa parte das políticas continua meritocrática; todavia, no sentido

3. A este respeito, ver Jaccoud (2009, p. 9).

de que tanto o acesso quanto o tipo de benefício ou serviço depende da inserção prévia no mercado de trabalho. Por fim, há um importante componente residual, condicionado ao teste de meios.

Por exemplo, no caso dos assalariados sem carteira, dos empregados em contratos temporários e dos trabalhadores domésticos, por exemplo, a proteção contra o desemprego praticamente inexiste. No campo da seguridade social, abriu-se a possibilidade da contribuição individual para os não assalariados; mas isso não resolveu o problema das pessoas sem capacidade contributiva, especialmente no meio urbano.[4] Mesmo na proteção para os idosos, para os quais a cobertura é maior, convivem um sistema de filiação contributiva – e que, portanto, depende da inserção prévia no mercado de trabalho – e um sistema residual – via benefício de prestação continuada (BPC). Além disso, o problema da proteção contra a perda de renda do trabalho continua relevante, especialmente para a população economicamente ativa (PEA).

A partir de 2004, observaram-se a retomada do crescimento econômico e, com ele a geração de grande número de empregos com carteira assinada a taxas superiores ao crescimento da ocupação total: enquanto esta cresceu 10% entre 2004 e 2008, o número estimado de empregados com carteira – excluindo domésticos – aumentou quase 25%, ao mesmo tempo que o montante de empregados sem carteira e de trabalhadores por conta própria praticamente não alterou.[5] Ou seja, não apenas voltaram a ser criados postos de trabalho via demanda das empresas capitalistas, mas também houve um processo de formalização.[6] Consequentemente, cresceu a filiação à seguridade social, demonstrando que os processos de contratação à margem da regulação padrão do emprego não são inexoráveis, mas estão condicionados aos ciclos econômicos.

Apesar disso, não há como assumir em futuro próximo que o crescimento econômico, mesmo promovendo a geração de novos empregos com carteira assinada, garanta quer a universalização da proteção social quer a homogeneidade da proteção social oferecida. É preciso lembrar que os próprios segmentos capitalistas dinâmicos geram demandas – diretas ou indiretas – por trabalho não assalariado ou formas de assalariamento que fogem da regulamentação padrão, ou seja, formas de contratação que eventualmente não implicarão a mesma cobertura social que o emprego com carteira assinada assegura. Mesmo no universo dos empregos com carteira, abrigam-se situações bastante díspares, inclusive no que diz respeito à garantia de direitos trabalhistas e ao acesso à proteção social – como se verá com mais detalhe a seguir.

4. Já que no meio rural essas pessoas poderiam ser enquadradas como segurados especiais.

5. Variações calculadas a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), apresentados em Ipea (2009), seção 2, p. 23.

6. Diferentes hipóteses já foram levantadas a respeito de que fatores explicariam a relação entre crescimento econômico e formalização do emprego nos anos recentes. Para dois trabalhos com óticas diferentes, o primeiro detalhando as várias contribuições da ação governamental e o segundo enfatizando o crescimento do tamanho médio dos empreendimentos formais, ver, respectivamente, Cardoso Jr. (2007) e Corseuil, Moura e Ramos (2009).

3 MUNDO DO TRABALHO E CATEGORIAS DE RISCO

Diante disso, considera-se-á que a relação entre mundo do trabalho e proteção social pode ser definida por duas grandes variáveis. A primeira diz respeito às características das ocupações existentes: não apenas o tipo de atividade realizada, mas também seu nível de remuneração, a duração dos empregos, a forma como ela se insere na estrutura produtiva, as normas trabalhistas existentes e o grau de observância destas. A segunda refere-se aos riscos sociais relacionados ao trabalho. Embora estes possam ser definidos de forma bastante genérica, sua incidência e seus efeitos sobre os trabalhadores variam acentuadamente de acordo com as características das ocupações. Por exemplo, trabalhadores nos setores de construção ou transportes podem ser muito mais propensos a acidentes de trabalho que os de outros setores – e não apenas por causa do tipo de atividade que exercem, mas também pela sua capacidade de organizarem-se e reivindicar melhores condições de trabalho. As diferenças entre grupos ocupacionais, portanto, dizem respeito tanto à sua vulnerabilidade aos riscos – dada pelas características das ocupações – quanto à sua cobertura contra estes – dada pela abrangência do sistema de proteção social.

A proteção social construiu-se tendo por referência a proteção contra riscos do trabalho assalariado. Foi a emergência de uma classe de trabalhadores assalariados, dependente do emprego como forma de garantir a subsistência e, portanto, sujeita a extremas privações na impossibilidade de empregar-se, que impulsionou o surgimento de sistemas de seguro social e, depois, de seguridade que procuravam cobrir esses riscos e, mais precisamente, a perda de renda decorrente dessa condição. Progressivamente, tais sistemas incorporaram outros segmentos – agricultores proprietários, trabalhadores autônomos etc.[7] – para parte dos benefícios oferecidos – especialmente aposentadorias e pensões –, na medida em que alguns riscos eram comuns a trabalhadores assalariados e outras ocupações tipicamente não assalariadas. Porém, o trabalho assalariado continuou a ser a referência central dos sistemas de proteção social.

Os riscos próprios aos trabalhadores assalariados estão associados às condições de incapacidade para o exercício do trabalho e, por conseguinte, à perda da capacidade de gerar renda por meio do emprego, seja por motivos físicos (maternidade, acidente, doença, invalidez e velhice), seja por falta de oportunidade (desemprego involuntário). A seguridade social em geral fornece a renda que substitui o salário, em caráter temporário ou permanente. Neste processo de institucionalização da proteção social, o público – alvo da intervenção social deixou de ser o pobre ou a pobreza e passou a ser o trabalho e o trabalhador.

7. No caso de alguns países escandinavos, isso aconteceu, inclusive, ao mesmo tempo, que a inclusão dos assalariados. A esse respeito, ver Baldwin (1990).

Vale notar que esse desenho assume que em regra os salários são suficientes para garantir as necessidades básicas dos empregados. Essa premissa baseia-se na existência de outras instâncias – fora da seguridade social – que garantem o patamar desses rendimentos, por exemplo, a instituição de um salário mínimo (SM).

A extensão dos benefícios da seguridade para os trabalhadores não assalariados, entretanto, se fez incorporando-os às categorias de risco já tradicionalmente organizadas para os trabalhadores assalariados, que são análogas em alguns casos, mas não em todos. Neste processo, se já havia uma série de problemas de baixa cobertura dos próprios trabalhadores assalariados, vários riscos sociais que envolvem as atividades não assalariadas permaneceram descobertos pelo sistema de proteção social brasileiro. Tendo em vista este cenário, a incorporação de uma significativa parcela de trabalhadores neste sistema só pode ocorrer pela categoria do "risco pobreza", argumento que será desenvolvido logo adiante.

Para as ocupações não assalariadas, o risco da incapacidade física existe tal qual para as ocupações assalariadas, mas a incapacidade econômica de gerar renda não se coloca da mesma forma. Em tese, tais trabalhadores detêm as condições de exercer seu trabalho sem os meios fornecidos pelo empregador capitalista. O risco de perda ou insuficiência de renda decorre, assim, da sua relação com o mercado e da preservação de seus instrumentos de trabalho.[8]

Sendo assim, não se pode dizer que está fora do escopo da seguridade social proteger trabalhadores não assalariados contra riscos associados à atividade produtiva –e, portanto, relacionados à propriedade de seus instrumentos de trabalho. *Justamente porque os rendimentos desses trabalhadores são indistintamente oriundos de seu trabalho e dos instrumentos de trabalho por eles utilizados*, a proteção social apropriada a eles implica enfrentar riscos que estão ligados a sua atividade produtiva e sua inserção no mercado.

Um exemplo de medida que vai nesse sentido é o seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal, criado em 1992. O recebimento deste é vinculado à decretação do período de defesa ambiental, durante o qual a pesca é proibida. Isto é, trata-se de uma interrupção involuntária do trabalho, mas que não tem origem em uma demissão – já que não há subordinação a qualquer empregador.

Por outro lado, não há dúvida que incorporar as vicissitudes da atividade econômica na ideia de "risco" tensiona as fronteiras da seguridade por, pelo menos, dois motivos. Em primeiro lugar, as medidas de proteção social tipica-

8. Optou-se pela utilização do termo *instrumentos de trabalho*, em detrimento de *capital* ou *meios de produção*, pois entende-se que a utilização destes dois últimos seria inapropriada para exprimir a ideia de que se está tratando de trabalhadores, e não de capitalistas, proprietários de meios de produção. Vale ressaltar que com este termo, *instrumentos de trabalho*, está-se referindo não apenas a máquinas ou ferramentas, mas também a todos os recursos utilizados na produção de bens ou serviços.

mente buscaram *separar* tanto as condições de trabalho quanto a satisfação das necessidades dos trabalhadores da situação econômica dos seus empregadores ou mesmo do ciclo econômico em geral. Exemplos são a garantia de irredutibilidade de salários, restrições à demissão imotivada, indenizações para trabalhadores de empresas falidas, contratos coletivos abrangentes, acesso a serviços sociais universais e gratuitos etc. Quanto mais abrangentes e efetivas, mais estas medidas tornavam os trabalhadores assalariados relativamente "imunes" aos riscos típicos da atividade capitalista enfrentados pelos seus empregadores. Aliás, muitas medidas de flexibilização do trabalho buscaram justamente restituir aos empregadores a discricionariedade de determinar as condições de trabalho e, assim, condicioná-las às características da empresa e ao momento do ciclo econômico.

Em segundo lugar, dilui-se a fronteira entre o que é proteção social e o que é promoção da própria atividade econômica. A reposição da renda desses trabalhadores por vezes está ligada à preservação dos seus instrumentos de trabalho. Por exemplo, um seguro contra perda de safra pode ser entendido como uma medida de proteção social direcionada para os agricultores *e também como uma política de apoio à produção agrícola*, na medida em que assegura pelo menos parte do recurso investido pelo agricultor. Em outros momentos, a garantia de renda depende de intervenção no mercado, por exemplo, em programas de garantia de compra. Simultaneamente, estabelecem-se um patamar mínimo para a renda do produtor e uma política de apoio à comercialização.

Essa reflexão ganha importância maior no caso brasileiro, devido ao alcance relativamente limitado do assalariamento, bem como às grandes disparidades de condições de trabalho entre os assalariados. Ao contrário dos países capitalistas centrais, a maior parte dos ocupados não assalariados no Brasil são, na verdade, trabalhadores de rendimentos muito baixos e instáveis, e não profissionais especializados. O trabalho por conta própria nesse caso não configura uma forma de inserção *autossuficiente*, e sim um reflexo da falta de oportunidades de emprego assalariado para a população economicamente ativa. O mesmo pode ser dito para a maioria dos pequenos empregadores. O grande número de ocupados não assalariados não é, portanto, sinal da pujança de um segmento de empreendimentos de pequeno porte, e sim da oferta limitada de postos de trabalho assalariados. Em consequência, não se trata de "atrair" para o sistema público uma parte da população que tem meios de se proteger do risco de forma privada ou via mercado e que reluta a se integrar no mesmo sistema com outros grupos com maiores graus de risco.[9] Ao contrário, a maior parte dos trabalhadores não assalariados pouco poderá aportar à seguridade social, mas possivelmente demandará benefícios substanciais – dado que suas condições de trabalho são piores e que são os mais propensos a terem

9. Ao contrário do que historicamente ocorreu nos países centrais e do que acontece atualmente em outros serviços sociais no Brasil, como educação e saúde.

renda insuficiente para suas necessidades. Além disso, em vez de haver um evento claramente definido – como a demissão – que gere a perda temporária da renda do trabalho, há diversas situações que podem comprometer o exercício da atividade.

Nesse sentido se argumentou que, atualmente, a incorporação desses trabalhadores no sistema de proteção social brasileiro tem ocorrido, como regra, pelas políticas públicas de combate à pobreza. Isto significa que a não incorporação dos riscos sociais envolvidos nas atividades não assalariadas pelo sistema de proteção social e a consequente situação de desproteção vivida por esses trabalhadores têm os levado à condição de pobreza, sendo amparados pela política pública apenas *ex post*.[10]

Tão importante quanto as diferenças entre trabalhadores assalariados e não assalariados são as disparidades entre as diferentes categorias de assalariados. Embora de modo geral o assalariamento tenha produzido a homogeneização de diferentes categorias do mundo do trabalho,[11] no Brasil persistiram desigualdades importantes no interior do trabalho assalariado. *Grosso modo*, estas decorrem de três fatores:

1. As próprias garantias dadas pela lei são diferenciadas de acordo com determinados estatutos – servidores públicos, trabalhadores rurais e domésticos têm legislações próprias – e formas de contrato (por prazo determinado, tempo parcial, temporário, a termo, avulso e de safra, além dos contratos *terceirizados*).

2. Mesmo no contrato trabalhista *padrão* pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a curta permanência no emprego impede o cumprimento de alguns períodos aquisitivos obrigatórios para o acesso a diversos benefícios.

3. Há graus variados de efetividade das normas trabalhistas, conforme o grau de organização dos trabalhadores e a atuação da fiscalização governamental.

Ainda assim, é importante observar que, no caso dos assalariados, mesmo na ausência de proteção social, há sempre um empregador que pode ser corresponsabilizado, assim como um conjunto de direitos típicos do assalariamento que podem ser reivindicados na Justiça. Já no caso dos não assalariados tratados anteriormente, independentemente do nível de renda que aufiram, há características específicas da relação desses trabalhadores não assalariados com seus instrumentos de trabalho e o mercado, cujos riscos não podem ser compartilhados com uma empresa ou mesmo um empregador que seja uma "pessoa física".[12] Daí a relevância de se olhar o mundo do trabalho a partir dessas duas categorias.

10. Sobre o significado e as implicações do refortalecimento da categoria *risco pobreza* nos sistemas de proteção social, ver capítulo *Perspectivas para o sistema de garantia de renda no Brasil* desta publicação.

11. Conforme a já clássica interpretação de Castel (1998).

12. Mais adiante, detalhar-se-à as situações limítrofes – por exemplo, os trabalhadores nominalmente "autônomos", que estão subordinados a apenas uma empresa ou um empregador.

Diante disso, cabe distinguir os riscos associados aos assalariados e aos não assalariados. Para fins deste trabalho, limitar-se-à a análise aos riscos de incapacidade temporária ou permanente de exercer uma atividade produtiva e de inserção produtiva precária temporária ou permanente.[13] A ocorrência desses riscos implica a incapacidade (temporária ou permanente) de obter renda via trabalho, ou a insuficiência (temporária ou permanente) dos rendimentos do trabalho frente às necessidades básicas. Ou seja, argumenta-se que o chamado *risco pobreza* existe, na verdade, como consequência de uma situação de desproteção social relacionada a uma série de riscos sociais anteriores.

Há várias razões pelas quais estes riscos ocorrem; esquematicamente, pode-se dizer que esses riscos advêm das condições pelas quais os trabalhadores vendem ou usam sua força de trabalho (riscos do trabalho) ou no caso dos trabalhadores não assalariados, das condições pelas quais a posse dos instrumentos de trabalho lhes possibilita gerar e se apropriar de valor (riscos de mercado).

A incapacidade temporária de exercer uma atividade produtiva está ligada a três situações diferentes. A primeira é a do desemprego recorrente, típica de trabalhadores que circulam entre empregos de alta rotatividade. Nesse caso, supõe-se que os desempregados são capazes de encontrar outra oportunidade de trabalho com relativa rapidez. A segunda diz respeito aos trabalhadores que a princípio estão empregados ou normalmente exercem determinada atividade, mas que por qualquer motivo –acidente, doença, cuidado dos filhos etc. – estão temporariamente afastados do trabalho. Nota-se que a segunda situação abarca tanto empregados assalariados quanto os trabalhadores não assalariados. Por fim, a terceira é típica destes últimos: trata-se da impossibilidade de continuar a exercer sua atividade. Isso pode ocorrer por uma variedade de fatores: *i*) aquela atividade não poder ser mais desenvolvida, por exemplo, comércio ambulante em certos pontos da cidade, serviços de transporte ou ser fortemente determinada por fatores sazonais; *ii*) o trabalhador não conseguir se manter no mercado devido ao aumento da concorrência; e *iii*) a perda de equipamentos ou insumos por eventos fortuitos – acidentes, furtos etc. –, por apreensão pública (caso de atividades ilegais) ou por dívidas.

Geralmente, entende-se que a incapacidade permanente de exercer uma atividade produtiva decorre da passagem à vida pós-laboral. Isso pode se dar em função da incapacidade física para o trabalho, em virtude da idade ou precocemente, por motivos de saúde – decorrentes ou não do exercício do trabalho. Porém, a mesma situação pode surgir também pela ausência de oportunidade ou pelos meios para exercer o trabalho. No caso dos empregados assalariados,

13. Entendemos como "precárias" as ocupações cujas condições de trabalho e de remuneração estão abaixo dos patamares mínimos estabelecidos pela regulação do contrato padrão: jornada integral, por prazo indeterminado, remuneração igual ou acima do salário mínimo e do piso profissional e proteção contra riscos à saúde.

isso ocorre quando o desemprego se estende a ponto de não haver mais perspectiva de incorporá-los nas vagas que são abertas – desemprego de longa duração. No caso dos trabalhadores não assalariados, algo similar ocorre quando não podem mais exercer sua atividade pelos motivos mencionados e não são capazes de encontrar outra ocupação. Em ambos os casos, a questão-chave é se as pessoas são capazes de migrar para outra atividade econômica; em caso negativo, tornar-se-ão incapazes de obter renda por meio do trabalho, embora estejam fisicamente aptas para tal.

Mesmo as pessoas que efetivamente obtêm renda por meio do trabalho podem se defrontar com o fato de que sua inserção é tão precária que não proporciona uma renda suficiente para suprir suas necessidades básicas. Mais uma vez, esse risco, denominado aqui de "risco da inserção precária" pode ser temporário. No caso dos empregados assalariados, pode estar relacionado à natureza temporária do próprio posto de trabalho (contratos "atípicos") ou ao fato de que se trata de um posto de alta rotatividade, que os trabalhadores aceitam apenas enquanto não conseguem colocação melhor. No caso dos trabalhadores não assalariados, os rendimentos podem ser temporariamente insuficientes tendo em vista sua alta volatilidade, em vista de fatores sazonais ou da própria eventualidade da demanda pelo bem ou serviço oferecido.

É possível que essa inserção precária não seja temporária, contudo, no caso dos trabalhadores estarem confinados em ocupações de baixa renda e terem pouca mobilidade, isto é, serem incapazes de migrar para outras ocupações. Isso seria o caso tanto de empregados com salários reduzidos – e com pouca capacidade de elevá-los via ação coletiva – quanto de trabalhadores não assalariados atuando em atividades de baixa produtividade e/ou incapazes de se apropriar do valor produzido, em geral por conta da dependência frente a intermediários. Exemplos do primeiro caso seriam os empregados domésticos, enquanto várias categorias de trabalhadores por conta própria –catadores de material reciclável, costureiras etc. – exemplificam o segundo caso.[14]

A complexidade de incorporar todos esses riscos como preocupação das políticas de proteção social, como se viu , é grande. Além disso, fica patente que não há como refletir sobre o sistema de proteção social sem considerar aspectos relacionados à regulação social do trabalho. As transferências públicas podem *complementar* a renda do trabalho; ao fazê-lo, assume-se que cabe às políticas de proteção social garantir um nível mínimo de renda e, em um sentido mais amplo, de satisfação de necessidades básicas. Porém, esta é apenas uma das formas de *proteção social*; outra abordagem é intervir justamente na determinação dos rendi-

14. Essa situação corresponde ao que já foi denominado em documentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de "pobres que trabalham" (*working poor*).

mentos do trabalho – pela fixação de salário mínimo e de pisos salariais profissionais, garantia de preços mínimos de venda, oferta de oportunidades de trabalho pelo Estado etc. Tais medidas, embora estejam fora do escopo da seguridade, são fundamentais para proteger os trabalhadores cujos rendimentos são mais baixos e instáveis. Diante de toda essa complexidade, e de uma série de características histórico-estruturais do mercado de trabalho brasileiro, o sistema de proteção social acabou incorporando todas essas dimensões a partir de única categoria de risco, o *risco pobreza*. Limitada a essa única dimensão, a proteção social ignora as situações no mundo do trabalho que estão na origem da pobreza, focando-se unicamente nas consequências destas.

QUADRO 1
Tipos de riscos

<table>
<tr><th>Relação com o mundo do trabalho</th><th>Incapacidade temporária de exercer atividade produtiva</th><th>Incapacidade permanente de exercer atividade produtiva</th><th>Inserção precária temporária</th><th>Inserção precária permanente</th></tr>
<tr><td>Emprego assalariado</td><td>Riscos do trabalho

Desemprego temporário

Inatividade temporária por acidente, doença etc.</td><td>Riscos do trabalho

Desemprego de longa duração

Incapacidade física para trabalho(Portadores de deficiência adquirida e idosos)</td><td>Riscos do trabalho

Baixo salário em emprego temporário e/ou com perspectiva de modalidade</td><td>Riscos do trabalho

Baixo salário em emprego sem mobilidade e com baixa capacidade de organização coletiva</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Trabalhadores não assalariados</td><td>Riscos do trabalho

Inatividade temporária por acidente, doença etc.</td><td>Riscos do trabalho

Incapacidade física para o trabalho (Portadores de Deficiência adquirida e idosos)</td><td rowspan="2">Riscos do trabalho e de mercado

Instabilidade e/ou sazonalidade dos rendimentos por flutuações de mercado</td><td rowspan="2">Riscos do trabalho e de mercado

Baixos rendimentos devido à baixa produtividade e à dificuldade em se apropriar do valor gerado</td></tr>
<tr><td colspan="2">Riscos de mercado

Exclusão da atividade por motivos legais ou de mercado
Perda de equipamentos, insumos etc.</td></tr>
</table>

Elaboração dos autores.

4 CONDIÇÕES DE TRABALHO E RISCOS SOCIAIS

A exposição realizada até aqui revela que a acentuada heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro implica enormes desafios para se pensar o modelo de proteção social mais adequado à realidade do país. A promessa de incorporação dos trabalhadores a partir de um homogêneo emprego com carteira de trabalho assinada parece, ainda, muito distante da realidade brasileira, o que impõe ao Estado a tarefa de regular as diversas relações de trabalho que se dão no inte-

rior do complexo aparelho produtivo brasileiro, bem como proteger a classe trabalhadora de riscos sociais, seja qual for sua inserção no mercado laboral. Parece claro que diferentes inserções ocupacionais implicam: *i*) diferentes tipos de riscos sociais a serem cobertos; e *ii*) diferentes graus de incidência desses riscos. Nesse contexto, fica patente a dificuldade de construir um sistema de seguridade social uniforme, que contemple todos os trabalhadores por meio de mecanismos semelhantes.

A partir do recorte analítico proposto por este trabalho – *assalariamento* e *não assalariamento* –, esta seção tenta avançar na direção de explicitar os principais riscos sociais envolvidos em cada uma dessas condições de trabalho, bem como o grau de proteção ou desproteção a elas associado. Espera-se que tal sistematização contribua para a reflexão sobre os caminhos que o sistema de proteção social brasileiro deve trilhar.[15]

Para tanto, utilizar-se-á as informações da PNAD 2008 e, desde já, ressalta-se que as estatísticas de emprego disponíveis no país limitam seriamente a análise que se pretende fazer neste trabalho. Demarcou-se como categorias analíticas para o estudo dos riscos associados ao mercado de trabalho e, consequentemente, do desenho da seguridade social as condições de *assalariamento* ou *não assalariamento*. Esta perspectiva objetiva enfatizar que o modo como se dá a subordinação do trabalho em cada tipo de situação ocupacional é o aspecto fundamental a ser considerado em qualquer análise sobre o mercado de trabalho brasileiro.

As categorias estatísticas tradicionalmente utilizadas nas pesquisas de emprego, entretanto, não privilegiam este olhar, que diz respeito ao conteúdo da relação de trabalho; ao contrário, são geralmente delineadas pela forma jurídica em que se estabelece essa relação. Assim, por exemplo, o usual enfoque das estatísticas de empregos brasileiras trata como homogêneo o diversificado universo de trabalhadores por conta própria – que compreende desde atividades de subsistência até situações assemelhadas ao emprego disfarçado –, nas quais o trabalho se subordina ao comando direto de empresas, órgãos públicos ou famílias, passando por atividades de prestação de serviços especializados. Da mesma forma, os empregados com carteira de trabalho assinada, sejam eles trabalhadores terceirizados, temporários, avulsos, por prazo determinado, safra ou a termo, são também todos classificados igualmente como trabalhadores celetistas, apesar das evidentes manifestações de que o tipo de relação de trabalho e, por conseguinte, de riscos sociais e graus de proteção envolvidos em cada uma dessas situações é significativamente diferente.

15. Não se tratará neste estudo dos trabalhadores rurais por conta do escopo desse texto.

Infelizmente, essas limitações não serão superadas neste trabalho, uma vez que não há informações estatísticas nacionais disponíveis para realizar os recortes que se consideram necessários.[16] De todo modo, é importante pontuar qual seria a leitura que se julga mais adequada para compreender o fenômeno e as implicações da acentuada heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, bem como deixar clara a metodologia adotada neste trabalho, haja vista as limitações que as informações estatísticas impõem.

Assim, compreenderiam a categoria de "assalariados" todos aqueles que vendem sua força de trabalho em troca de remuneração em condição de subordinação direta[17] do trabalho ao comando de empresas, do Estado ou das famílias. Isto é:

1. Empregados com carteira de trabalho assinada, sendo importante distinguir neste grupo aqueles terceirizados e contratados por meio de contratos atípicos (temporários, avulsos, por prazo determinado, safra ou a termo).
2. Empregados sem carteira de trabalho assinada.
3. Trabalhadores por conta própria que, na verdade, têm seu trabalho diretamente subordinado ao comando de empresas, do Estado ou das famílias, tais como trabalhadores contratados como pessoas jurídicas (PJs), trabalhadores a domicílio, consultores especializados entre outros.
4. Estatutários e militares.
5. Trabalhadores domésticos com ou sem carteira de trabalho assinada.

O que dá identidade a esse grupo, vale reforçar, é o fato de existir um empregador que pode ser legalmente responsabilizado pelas condições em que o trabalho é realizado e pelo produto gerado por ele, absorvendo, assim, parte dos riscos que estão associados à atividade produtiva. Por exemplo, conforme já se mencionou anteriormente, o princípio da irredutibilidade salarial visa proteger o trabalhador do risco provocado pelas oscilações da economia e instabilidades do mercado, reforçando que esse risco deve ser assumido pelo empregador.

O grupo de trabalhadores não assalariados compreenderia atividades bastante heterogêneas, não se restringindo a situações de baixa renda, nem tampouco a "estratégias de sobrevivência". Em comum, ter-se-ia que tais atividades estabelecem relações diretas ou indiretas de complementaridade e competição com empresas capitalistas, tendo seu desempenho subordinado à dinâmica econômica

16. É importante destacar que a condição de subordinação direta do trabalho não é óbvia ou facilmente identificável, caso as metodologias de pesquisa de emprego caminhassem para aferi-la. A implementação de tal conceito exigiria um esforço de delimitar fronteiras que, na realidade, são bastante fluidas.

17. A subordinação direta consiste no dever do trabalhador se submeter às ordens emanadas do poder diretivo do empregador, no limite do contrato.

e fortemente associado ao grau de dominação e exploração a que estão submetidos ao longo da cadeia produtiva. Entre este grupo de trabalhadores estariam:

1. Trabalhadores por conta própria, excluindo-se aqueles que têm seu trabalho diretamente subordinado ao comando direto da empresas, do Estado ou das famílias, distinguindo-os segundo o grau de estruturação da atividade e a forma como se inserem na dinâmica produtiva.

2. Empregadores de pequeno porte,[18] distinguindo-os segundo o grau de estruturação da atividade e a forma como se inserem na dinâmica produtiva.

Considerando as informações disponíveis nas principais pesquisas de emprego do país, contudo, definiram-se como trabalhadores em condição de trabalho *assalariado* aqueles empregados com carteira – sem distinção neste grupo entre atípicos e terceirizados –, empregados sem carteira, estatutários e militares e domésticos. Segundo a PNAD 2008, o total de trabalhadores nesta condição é de 52,7 milhões (66,5% da PEA), sendo importante frisar que esse número está subestimado porque não foram incluídos os trabalhadores classificados como conta própria que, na verdade, têm seu trabalho diretamente subordinado ao comando das empresas, das famílias ou do Estado.

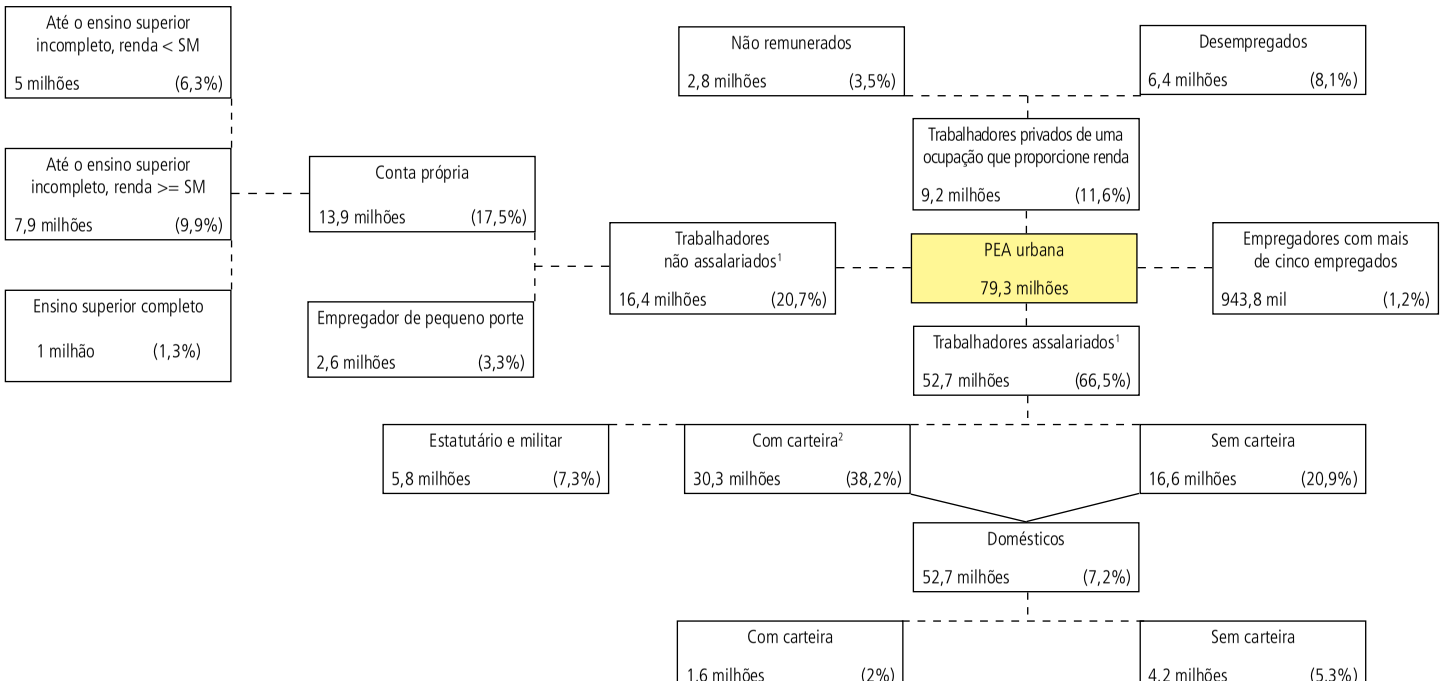
Definiram-se como trabalhadores em condição de trabalho *não assalariada* todos aqueles que trabalham por conta própria e empregadores com até cinco empregados,[19] sendo também importante frisar que muitos deles não são, na verdade, trabalhadores autônomos, mas, pelo contrário, têm sua forma de trabalho determinada pelo contratante. Dito isto, o total de trabalhadores na condição de não assalariados, segundo a PNAD 2008, é de, no máximo, 16,4 milhões (20,7% da PEA).

Afora essas categorias de trabalhadores, esta seção analisa ainda a situação dos trabalhadores sem remuneração e dos trabalhadores desempregados, ou seja, do grupo de trabalhadores que estão privados de uma ocupação que proporcione rendimentos. Neste caso, a PNAD 2008 aponta que aproximadamente 6,4 milhões (8,1% da PEA) estão desempregados e aproximadamente 2,8 milhões são trabalhadores sem remuneração (3,5%), conforme se observa na figura a seguir.

18. Considera-se o fato de que o indivíduo ser proprietário de alguns instrumentos de trabalho, pelos quais consegue oferecer alguns empregos – com ou sem carteira assinada –, não é condição suficiente para que seja considerado um capitalista. Enquanto não houver clara separação entre capital e trabalho, ou, em outras palavras, enquanto a rentabilidade do empreendimento estiver associada à participação do proprietário no processo de produção, este continuará dependente de seu próprio trabalho e, portanto, sujeito a riscos que acometem os demais trabalhadores.

19. O corte utilizado para definir "empregador de pequeno porte" é reconhecidamente arbitrário. A condição de *trabalhador não assalariado*, do ponto de vista teórico, não deve ser apreendida pelo tamanho do empreendimento, mas pela particular divisão técnica e social do trabalho que se estabelece neste. Na operacionalização do conceito, contudo, admite-se que essa divisão tende a passar pelo número de pessoas ocupadas. Além disso, esse é o corte mais frequentemente utilizado nas estatísticas e nas pesquisas que versam sobre a "economia informal".

FIGURA 1
PEA URBANA POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO (BRASIL: PNAD 2008)



Fonte: PNAD 2008.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Por limitações da PNAD, não foram incluídos entre os assalariados os trabalhadores por conta própria que tem seu trabalho subordinado ao comando direto das empresas, do Estado ou das famílias. Por razões semelhantes, não foram excluídos da categoria trabalhadores não assalariados os trabalhadores por conta própria que tem seu trabalho subordinado ao comando direto daquelas instituições.
[2] Por limitações da PNAD, não é possível distinguir trabalhadores com carteira terceirizados e com contratos atípicos dos demais. A única desagregação realizada foi a da categoria de trabalhadores domésticos.

4.1 Trabalhadores assalariados

Do total de trabalhadores assalariados em áreas urbanas brasileiras, 30,3 milhões, cerca de 57,5%, são empregados com carteira assinada e estão ocupados, prioritariamente, na indústria de transformação e construção civil (31%) e no setor do comércio e reparação (21%). Outros 5,8 milhões de trabalhadores (11% do total de assalariados) são funcionários públicos estatutários ou militares, envolvidos na administração pública e nas atividades de educação, saúde e serviços sociais. Ou seja, dos 52,7 milhões de trabalhadores assalariados, cerca de 36,1 milhões (68,5%) fazem parte do grupo tradicionalmente considerado "protegido". Quando a referência é os 79,3 milhões de trabalhadores que compõem a PEA urbana, este grupo representa apenas 46% do total.

De maneira geral, é verdade que esse grupo de trabalhadores apresenta menor risco de inserção precária que os demais trabalhadores assalariados, seja porque a renda que aufere é relativamente maior, seja porque é relativamente mais estável.[20] O risco de desemprego, por sua vez, também tende a ser menor, uma vez que o desligamento desses trabalhadores exige, em regra, o cumprimento de algumas obrigações por parte do empregador. Além disso, estes estão potencialmente cobertos pelo benefício do seguro-desemprego, em caso de demissão sem justa causa, e pela Previdência Social, em caso de afastamentos temporários e permanentes – provocados por acidentes, maternidade, doença, velhice etc.

Em primeiro lugar, há de se destacar que 1,6 milhão de trabalhadores com carteira assinada (cerca de 5% do total) são empregados domésticos. Tais trabalhadores possuem acesso bastante limitado aos direitos trabalhistas: não têm direito a jornada de trabalho de 44 horas semanais, horas extras, adicional noturno, salário-família, Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), seguro-desemprego,[21] entre outros. Além disso, o padrão de relações de trabalho mediado por relações interpessoais conforma uma situação de acentuada assimetria entre as partes e de difícil controle e fiscalização, uma vez que, por um lado, os empregados domésticos são raramente sindicalizados e, por outro, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) tem poucos instrumentos para atuar na

20. A maior estabilidade da renda desses trabalhadores está associada a, no mínimo, três fatores: *i)* a CF/88 assegurou a irredutibilidade salarial (Art.7º, inciso VI), a não ser em caso de acordo ou convenção coletiva; *ii)* os trabalhadores com carteira contam, geralmente, com maiores níveis de organização sindical; e *iii)* a qualidade dos empregos com carteira assinada tende a ser maior.

21. A Lei nº 10.208/2001 permitiu que o empregador doméstico inclua, facultativamente, seu(s) empregado(s) no FGTS, o que lhes garante o direito ao benefício do seguro-desemprego no valor um salário mínimo por um período não excedente a 3 meses. Assim, se, por um lado, o advento desta lei ampliou a proteção social aos trabalhadores domésticos, por outro, a não obrigatoriedade da inscrição no FGTS, bem como as restritivas regras de acesso ao benefício do seguro-desemprego, reforçaram a condição de inferioridade do trabalho doméstico em relação às demais profissões. Importa destacar, também, que apenas em 2006, a partir da Lei no 11.324, os empregados domésticos conquistaram o direito a férias anuais remuneradas de 30 dias com, pelo menos, um terço a mais que o salário normal; estabilidade para a gestante; e vedação ao empregador doméstico efetuar descontos no salário do empregado por fornecimento de alimentação, vestuário, higiene ou moradia.

fiscalização dessa relação de trabalho. Todos esses fatores contribuem, assim, para uma maior exposição desses trabalhadores a riscos sociais, associada a uma grave situação de desproteção.

Do ponto de vista da remuneração, as rendas média e mediana dos trabalhadores domésticos são as mais baixas entre os assalariados com carteira. Neste contexto, o percentual de trabalhadores domésticos com carteira assinada que vive em domicílios que não ultrapassam uma renda *per capita* de meio SM é significativo. Considerando apenas os rendimentos do trabalho dos integrantes de cada domicílio, cerca de 16,8% dos trabalhadores domésticos com carteira assinada se enquadram em domicílios com renda *per capita* inferior a meio SM. Após as transferências relativas a aposentarias, pensões e benefícios de prestação continuada, esse percentual cai para 11,7%. Em outras palavras, este quadro evidencia que a inserção produtiva no mercado de trabalho formal não garante a emancipação social do trabalhador doméstico e de sua família.

Ainda sobre o emprego doméstico, é interessante observar que a mediana do tempo na ocupação é relativamente alta quando comparada a outros trabalhadores com carteira de trabalho assinada. Sem dúvida, a estabilidade do vínculo de emprego é uma característica positiva de qualquer relação de trabalho. Entretanto, neste caso, vale destacar dois aspectos: em primeiro lugar, a estabilidade do vínculo doméstico pode, em alguma medida, estar associada à baixa mobilidade e à ausência de perspectiva de ascensão social por parte deste trabalhador; e em segundo, pode ser uma manifestação da situação de grande submissão do trabalhador doméstico aos comandos de seu patrão.

Os trabalhadores da construção civil parecem conformar outro grupo de trabalhadores que, apesar da formalização contratual, revelam sinais de desproteção social. Ao todo, são 1,8 milhão de trabalhadores com carteira assinada (5,8% do total) em ocupações que se caracterizam por elevada rotatividade da mão de obra e intensas jornadas de trabalho. A mediana do tempo de ocupação para os trabalhadores da construção civil é praticamente a metade da verificada para o total dos com carteira assinada. Além disso, verifica-se uma alta taxa de trabalhadores que estão ocupados, no máximo, há três meses, o que pode indicar que contratos bastante curtos são utilizados nesse setor de atividade econômica como mecanismo para empregadores escaparem das normas e das regras vigentes para o contrato padrão.[22] Quanto à jornada, a média de horas semanais trabalhadas

22. A legislação trabalhista brasileira admite que a contratação de um trabalhador seja realizada por meio de um contrato de experiência de duração máxima de 90 dias. Durante esse período, o trabalhador não tem direito ao aviso prévio e à indenização de 40% sobre o depósito do FGTS, assim como as estabilidades provisórias limitam-se ao período de vigência do contrato de experiência. Apesar de não haver estatísticas que mensurem sua aplicação, sem dúvida o contrato de experiência é a modalidade de contratação por tempo determinado mais utilizada no Brasil. As informações disponíveis no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) dão uma dimensão da utilização desta modalidade de contratação: em torno de 20% do total de desligados permanecem menos de três meses no emprego.

pelos trabalhadores da construção civil (44,8 horas) é superior ao limite previsto pela Constituição Federal. Todas essas características são importantes observar porque oferecem indícios de que os riscos de desemprego, de inatividade temporária por acidente ou doença e, por conseguinte, de insuficiência temporária de renda são maiores para esses trabalhadores.

O acesso aos benefícios garantidos pela seguridade social, por outro lado, tende a ser menor, uma vez que a lógica contributiva acaba excluindo justamente aqueles trabalhadores com mais dificuldades de permanecerem empregados. Para ter acesso ao benefício mínimo do seguro-desemprego (três parcelas), por exemplo, o trabalhador deve comprovar vínculo empregatício de no mínimo seis meses nos 36 meses que antecederam à data de sua dispensa. Já para ter direito ao auxílio-doença, benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos, o trabalhador tem de ter contribuído para a Previdência Social por, no mínimo, 12 meses.[23]

Analisando-se a renda domiciliar dos empregados com carteira assinada da construção civil, nota-se que a conquista do emprego com carteira, de fato, não tem significado uma situação confortável de renda para as famílias dos empregados. Considerando-se apenas o rendimento do trabalho dos integrantes do domicílio, nota-se que quase um quarto desses trabalhadores vive em domicílios cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a meio SM. Após as transferências relativas a aposentadorias, pensões e benefícios de prestação continuada, esse valor cai para 20,1%, evidenciando que, ainda assim, esse público é potencialmente demandante de ações na área da assistência social.

Apesar do escopo deste trabalho contemplar apenas as áreas urbanas, isto não significa que as atividades agrícolas foram excluídas da análise. Segundo a PNAD 2008, quase 1 milhão de trabalhadores urbanos com carteira assinada (3,2% do total) está ocupado neste setor de atividade econômica, que também revela grandes sinais de desproteção social. Este é o setor no qual aparecem as mais intensas jornadas de trabalho (em média, 47,2 horas semanais) e a mediana do tempo de ocupação, provavelmente devido à natureza sazonal das atividades

23. Esse prazo não será exigido em caso de acidente de qualquer natureza (por acidente de trabalho ou fora do trabalho) ou de doença profissional ou do trabalho. Também terá direito ao benefício sem a necessidade de cumprir o prazo mínimo de contribuição e desde que tenha qualidade de segurado quando do início da incapacidade o trabalhador acometido de tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, doença de Paget em estágio avançado (osteíte deformante), síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS), contaminação por radiação – comprovada em laudo médico – ou hepatopatia grave.

agrícolas, é baixa também[24] (27 meses). Assim, infere-se que os riscos de desemprego, de inatividade temporária por acidente ou doença e, por conseguinte, de insuficiência temporária de rendas, também são altos para esses trabalhadores, com estes problemas de acesso à seguridade social já destacados anteriormente. Considerando-se apenas o rendimento do trabalho dos integrantes de cada domicílio, observa-se que 27,7% desses trabalhadores vivem em residências cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a meio SM, sendo que esse percentual cai para 24% após as transferências de renda de aposentarias, pensões e benefícios de prestação continuada.

Feita essas considerações sobre os grupos de trabalhadores com carteira assinada aparentemente mais desprotegidos, ressalte-se que as informações disponíveis não permitem dimensionar o conjunto de trabalhadores terceirizados, temporários, avulsos, por prazo determinado e a termo que compõem o conjunto de trabalhadores celetistas. Cada uma dessas modalidades de contratação formal envolve situações que geralmente combinam maiores riscos sociais e menores graus de cobertura das políticas de proteção social. Os trabalhadores celetistas terceirizados, por exemplo, são certamente os mais numerosos entre os trabalhadores urbanos com carteira "atípicos". Apesar de formalmente terem garantidos os mesmos direitos historicamente assegurados pela carteira de trabalho, geralmente contam com menores remunerações e piores condições de trabalho que seus semelhantes – que trabalham no mesmo empreendimento a que se vinculam juridicamente. Além disso, frequentemente se encontram dispersos por muitas empresas, e seus respectivos sindicatos têm pequena representatividade. No interior das empresas em que trabalham, por seu turno, não são abarcados pelos sindicatos ou pelas associações que representam os demais trabalhadores, sendo normalmente excluídos de acordos coletivos, benefícios assistenciais e de saúde, divisão de lucros e resultados, entre outros exemplos. Ou seja, são situações que muitas vezes se distanciam da segurança e da proteção que se espera que um contrato padrão proporcione.

Ainda sobre os trabalhadores com carteira assinada, vale enfatizar que a conquista do emprego formal, mesmo em outras categorias não destacadas neste trabalho como "desprotegidas", não garante por si só uma situação confortável de renda para as famílias dos trabalhadores. Cerca de 13,5% dos empregados com carteira assinada vivem em domicílios cuja renda do trabalho *per capita* não ultrapassa meio SM. Considerando também a renda de aposentadorias, pensões

24. Contratos de trabalho temporários são bastante utilizados nas atividades agrícolas. A Lei nº 5.889/1973, por exemplo, autoriza a utilização dos chamados contratos de safra, que vinculam seu término à época de plantio ou colheita. Afora esta forma de contratação formal por prazo determinado, inúmeras outras formas de contratação não convencional no campo são utilizadas, tais como a parceria, as cooperativas de trabalho, o trabalho integrado e a intermediação da mão de obra (empreiteira), que, na maioria dos casos, devem ser classificadas como relação de emprego assalariadas disfarçadas.

e benefícios de prestação continuada, esse valor cai para 10,3%. É importante sublinhar, ainda, que não se trata de um grupo específico de trabalhadores que permanece estaticamente nesta situação. A rotatividade do mercado de trabalho brasileiro é alta para praticamente todos os trabalhadores. Nesse contexto, trabalhadores hoje teoricamente "protegidos" podem vir a se ocupar em condições de trabalho desprotegidas. Nesta intermitência, a quantidade de trabalhadores que fica desprotegida contra riscos sociais pode ser bastante superior a que "retratos" do mercado de trabalho nos possibilitam enxergar.

Por outro lado, a análise das informações disponíveis sobre os estatutários e os militares revela que estes 5,8 milhões de trabalhadores – que representam 11% do total de assalariados ou 7,3% da PEA –, de fato, contam com uma situação de proteção social mais ampla. A renda média e mediana desses trabalhadores (R$1.820,00 e R$1.000,00, respectivamente) é significativamente maior que a dos trabalhadores com carteira, a jornada de trabalho é mais curta (em média, 37,4 horas semanais) e a estabilidade no emprego garante uma situação bastante diferenciada deste grupo de trabalhadores no mercado de trabalho: enquanto a mediana do tempo de ocupação para os com carteira é de 35 meses, para os estatutários e os militares este valor é de 140 meses. Ou seja, conforme já se ressaltou anteriormente, importantes desigualdades existentes no interior do trabalho assalariado são conformadas pela própria ação do Estado.

Com relação aos trabalhadores sem carteira de trabalho, eles somam 16,6 milhões, algo em torno de 31% do total dos trabalhadores assalariados ou 21% do total dos economicamente ativos. Sem dúvida, entre o conjunto de assalariados, estes são os trabalhadores que estão mais desprotegidos. O risco de desemprego e de insuficiência temporária de renda é acentuadamente maior que o verificado para os trabalhadores com carteira, o que pode ser inferido a partir da mediana do tempo de ocupação (de apenas 18 meses, enquanto para os trabalhadores com carteira de trabalho era de 35 meses), da alta taxa de trabalhadores com, no máximo, três meses na ocupação (20,5%, sendo que essa taxa para os trabalhadores com carteira era de 7,6%) e dos baixíssimos rendimentos, ressaltando-se que 43% deles auferem uma renda mensal menor que um salário mínimo. Do ponto de vista da cobertura dos riscos sociais, tais trabalhadores não têm acesso ao seguro-desemprego e, em sua grande maioria, não têm direito a qualquer benefício previdenciário, uma vez que apenas 15% é contribuinte. A jornada de trabalho reduzida, por sua vez, pode ser reflexo de uma expressiva quantidade de trabalhadores em tempo parcial e, também, de prestadores de serviços com insuficiente número de horas contratadas, como é o caso dos empregados domésticos diaristas.

Aliás, sobre o emprego doméstico, nota-se que a situação de precariedade e desproteção social que envolve esta inserção ocupacional se destaca mesmo

quando a referência é o trabalho sem carteira assinada. As pessoas que trabalham em serviços domésticos (4,2 milhões) representam um quarto de todos os assalariados sem carteira assinada, recebendo, em média, salários equivalentes a 75% do salário mínimo. Dois terços dos trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada, na verdade, recebem um valor inferior ao mínimo constitucional. Neste contexto, o nível de contribuição à Previdência Social é muito baixo (5%, apenas), o que implica alto grau de descobertura contra riscos sociais. Os mecanismos privados de proteção, por sua vez, são provavelmente bastante limitados: quando se considera apenas a renda do trabalho, tem-se que 46% dos trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho vivem em domicílios cuja renda *per capita* não ultrapassa meio salário mínimo. Considerando-se a renda advinda de aposentaria, pensões e benefícios de prestação continuada, esse valor cai para 38%, ainda muito alto, o que certamente se reflete na pressão por serviços assistenciais.

O assalariamento sem carteira assinada no setor agrícola e na construção civil revela-se, também, como inserção ocupacional bastante precarizada. Altos riscos de desemprego, de inatividade por acidente ou doença e de insuficiência de renda combinam-se com alto grau de descobertura da proteção social. Além de não contarem com benefícios garantidos pela legislação trabalhista e de não terem acesso ao seguro-desemprego, menos de 4% desses trabalhadores estão cobertos pela Previdência Social. Se os instrumentos de proteção social pública para esses trabalhadores são precários, pouco se pode esperar do ponto da vista de mecanismos de proteção privada: 47,6% dos trabalhadores sem carteira do setor agrícola e 38% dos trabalhadores da construção civil vivem em domicílios cuja renda *per capita* não ultrapassa meio SM – considerando-se rendas provenientes de trabalho, aposentadorias, pensões e benefícios de prestação continuada.

As informações analisadas até agora indicam, portanto, que nas relações de trabalho assalariadas as condições de trabalho, renda e exposição a riscos são condicionadas por outros fatores além dos parâmetros legais e institucionais. A correlação de forças que se estabelece entre trabalhadores e aqueles que comandam seu trabalho também é um fator importante: não por acaso, as categorias de trabalhadores mais frágeis entre aquelas com carteira de trabalho (trabalhadores domésticos, da construção civil e de atividades agrícolas) revelaram-se também as mais precarizadas entre aquelas sem carteira de trabalho. Seja porque a atividade que esses trabalhadores exercem implica maiores dificuldades de auto-organização, seja porque a regulação social do trabalho fragiliza de alguma forma alguns segmentos, seja devido à ação fiscalizatória do Estado – mais efetiva em alguns setores de atividade econômica e menos em outros –, ou em razão da própria natureza da inserção produtiva da atividade e de sua participação nas cadeias de

valor,[25] parece claro que o alto grau de assimetria de poder no local de trabalho conforma relações de trabalho bastante precárias e distantes do que se imagina como referência para um contrato de trabalho assalariado padrão.

Nesse contexto, argumenta-se que assegurar proteção social para a totalidade dos trabalhadores assalariados implica mais do que incorporá-la ao estatuto do emprego celetista – o que continua sendo necessário, todavia. A consolidação de uma regulação do trabalho assalariado que garanta direitos mais igualitários exige que a proteção social vá além da cobertura dada pela seguridade social aos riscos ligados à incapacidade para o trabalho e promova medidas de regulação que favoreçam a mudança nas relações de trabalho, especialmente nas ocupações mais precárias.

4.2 Trabalhadores não assalariados

A categoria de trabalhadores em condição de trabalho *não assalariada* compreende todos aqueles que trabalham por conta própria e empregadores com até cinco empregados. Segundo a PNAD 2008, aproximadamente 16,4 milhões de trabalhadores (20,7% da PEA) estão nesta situação, sendo importante ressaltar mais uma vez que este número está superestimado, pois certamente uma parcela significativa desses trabalhadores não controla de forma autônoma seu trabalho, mas, ao contrário, se subordina diretamente aos comandos do capital, do Estado ou das famílias. Do total de trabalhadores não assalariados, aproximadamente 13,9 milhões são por conta própria (85%) e 2,6 milhões são empregadores de pequeno porte (16%).

Conforme já destacado anteriormente, esse grupo de trabalhadores é tão heterogêneo em termos de localização setorial, de instrução formal e qualificação profissional, de níveis de rendimentos, de condições de trabalho e de articulação com a produção capitalista que parece inapropriado ignorar essa diversidade e pensar em políticas públicas homogêneas que contemple todos. Sem dúvida, as diferenciadas formas de organização da produção e do trabalho que se conformam não se restringem a pequenas unidades produtivas orientadas para a sobrevivência do trabalhador e do seu núcleo familiar. Tampouco parece ser preciso caracterizar esta ampla gama de inserções ocupacionais como formas "não tipicamente capitalistas" de organização do trabalho ou da produção, uma vez que, frequentemente, estão profundamente imbricadas com a dinâmica da acumulação capitalista.

Reconhecendo essa realidade, a opção metodológica deste estudo foi considerar quatro grupos de análise. Em primeiro lugar, os trabalhadores por conta própria foram subdivididos por nível de instrução formal. Assim, separaram-se

25. Grande parte da precariedade dos contratos de trabalho vigentes no país expressa, por exemplo, a baixa produtividade das empresas contratantes, especialmente em pequenos empreendimentos.

aqueles trabalhadores que têm nível superior completo dos que não possuem. Esta primeira diferenciação visou identificar, ainda que reconhecidamente com alguma fragilidade metodológica,[26] aqueles trabalhadores por conta própria com mais alto grau de especialização, que supostamente se inserem profissionalmente com melhores condições de trabalho e de proteção social. No caso, o número de trabalhadores identificados nesta situação é de aproximadamente 1 milhão, o que representa 6% do total de trabalhadores não assalariados ou 1,3 % da PEA.

Os trabalhadores por conta própria que não possuem ensino superior completo (13,9 milhões) foram subdivididos segundo a renda que retiram em seus empreendimentos. A partir deste corte, procurou-se distinguir aqueles empreendimentos que nitidamente existem somente porque sub-remuneram os fatores de produção – no caso, aqueles que não garantem nem um salário mínimo mensal ao trabalhador –, daqueles empreendimentos supostamente mais estruturados, que ao menos possibilitam ao trabalhador auferir o salário mínimo vigente. Segundo a PNAD 2008, o total de trabalhadores na primeira situação é de 5 milhões (30% do total de trabalhadores não assalariados ou 6,3 % da PEA); já o total de trabalhadores por conta própria que não possui ensino superior completo e obtêm rendimento mensal igual ou superior ao salário mínimo vigente é de 7,9 milhões (48% do total de trabalhadores não assalariados ou 9,9% da PEA).

Os empregadores de pequeno porte, aqueles com até cinco empregados (2,6 milhões), foram tratados de forma indiferenciada, apesar de se reconhecer que há entre eles também alguma heterogeneidade. Esta opção metodológica se justifica, principalmente, por se tratar de um grupo de trabalhadores relativamente menor (16% do total de trabalhadores não assalariados ou 3,3% da PEA).

Os trabalhadores por conta própria que não possuem ensino superior completo e obtêm renda inferior a um salário mínimo são, sem dúvida, os que se apresentam em situação de maior vulnerabilidade. Cerca de 27% deles estão inseridos em atividades do comércio e reparação, enquanto outros 31%, em atividades industriais e da construção civil. A incidência de pobreza para esse conjunto de trabalhadores é bastante alta: quando se consideram apenas os rendimentos oriundos do trabalho, cerca de 60,4% deles vivem em domicílios cuja renda *per capita* não alcança meio SM. Incluindo as transferências relativas a aposentadoria, pensão e benefício de prestação continuada, esse percentual cai para 44,4%.

26. O nível de instrução formal não está perfeitamente correlacionado com o tipo de inserção do trabalhador por conta própria no mercado. Sem dúvida, existem trabalhadores por conta própria com nível superior completo exercendo atividades idênticas às exercidas por trabalhadores por conta própria com menores níveis de instrução. Além disso, mesmo aqueles que exercem atividades mais especializadas sabem que não estão isentos de situações caracterizadas por alto grau de insegurança, instabilidade e dificuldade no acesso aos direitos e aos benefícios sociais. A proliferação de inserções ocupacionais distintas da relação assalariada regulamentada como parte da estratégia empresarial de redução de custos trabalhistas atingiu de forma crescente profissionais de altas escolaridades.

A condição de acentuada insuficiência de renda para esses trabalhadores não parece ser temporária. A informação sobre a mediana do tempo de ocupação apresenta indícios de que esta inserção ocupacional, além de extremamente precária, é bastante estável, principalmente para os trabalhadores por conta própria inseridos em atividades agrícolas. Em outras palavras, as informações analisadas sugerem que tais trabalhadores não possuem qualquer chance de ascenderem profissionalmente; estão presos em atividades que garantem apenas a sobrevivência deles e, no máximo, de suas famílias.

A reduzida jornada de trabalho desses trabalhadores, por seu turno, pode ser uma manifestação da insuficiência de demanda pelos produtos e serviços ofertados por estes. Nesta situação de extrema precariedade, observa-se que é muito baixo o percentual de trabalhadores que contribuem à previdência pública ou privada (cerca de 4%). Ou seja, além da alta incidência de riscos associados à incapacidade temporária e permanente e à insuficiência de renda temporária e permanente, estes trabalhadores estão totalmente desprotegidos socialmente, não podendo contar nem com o aparato público de proteção social, muito menos com mecanismos privados.

Os trabalhadores por conta própria que não possuem ensino superior completo, mas que conseguem retirar, pelo menos, um SM mensal, apresentam-se em condições de trabalho um pouco mais favoráveis, apesar de, ainda assim, bastante desprotegidas. A maior parte destes trabalhadores está inserida em atividades do comércio e reparação (29%) e na indústria e construção civil (34%) e os níveis de filiação à Previdência Social, em especial para os da construção civil, também são bastante baixos. De maneira geral, apenas um quinto desses trabalhadores por conta própria é contribuinte da previdência pública, cobertura que cai para 13,5% quando o foco recai sobre aqueles inseridos na construção civil.

Se o percentual de contribuintes à previdência pública é pequeno, menor ainda é o de contribuintes à previdência privada (2%). Tal constatação indica, muito provavelmente, que o fato destes trabalhadores estarem desfiliados da previdência pública não está associado a uma opção estratégica que privilegia instrumentos de proteção privada. Aparentemente, estão socialmente desprotegidos e não podem contar com mecanismos privados de proteção. Reconhecer esta situação é particularmente importante para este grupo de trabalhadores, pois, conforme se destacou anteriormente, além dos habituais riscos sociais que envolvem o trabalho assalariado, incide sobre os não assalariados uma série de riscos associados à sua relação com o mercado e à preservação de seu capital. Nesse contexto, em conjunturas econômicas desfavoráveis, em situações de aumento da concorrência, ou no caso de depreciação/perda dos meios de produção, por exemplo, imagina-se que as condições gerais de trabalho e renda desse conjunto de trabalhadores se fragilizem acentuadamente.

Os trabalhadores por conta própria que possuem nível superior (1 milhão, ou 6,1% do total de não assalariados) e os trabalhadores que são empregadores de pequeno porte (2,6 milhões, ou 15,7% do total de não assalariados) apresentam, na média, resultados bastante próximos no que diz respeito aos indicadores analisados neste estudo. Entre os trabalhadores não assalariados, este é o grupo que apresenta menor vulnerabilidade econômica e social, tanto porque os riscos envolvidos em suas atividades são relativamente menores, tanto porque podem contar mais com uma rede de proteção pública e privada.

Do ponto de vista da renda média que retiram em seus empreendimentos, ela é cerca de seis vezes maior que o salário mínimo vigente. Há de se mencionar que aproximadamente 7% dos trabalhadores por conta própria com nível superior e 4,2% dos empregadores de pequeno porte não conseguem retirar nem mesmo um salário mínimo – o que revela que este grupo ainda é bastante heterogêneo – mas, por outro lado, deve-se reconhecer que neste tipo de inserção ocupacional estão as maiores remunerações mensais médias de todos os trabalhadores ocupados. Tal situação se reflete nas mais baixas proporções de trabalhadores que vivem em domicílios cuja renda do trabalho *per capita* é inferior a meio SM.

No que diz respeito à filiação previdenciária, o percentual de empregadores de pequeno porte contribuinte da previdência pública é de aproximadamente 53%, sendo esse valor um pouco inferior para os trabalhadores por conta própria com nível superior (43,5%). Constata-se, portanto, que a contribuição à Previdência Social para este grupo é significativamente maior que a verificada entre os trabalhadores por conta própria sem nível superior, o que reforça a ideia de que a decisão de contribuir ou não para a previdência pública está bastante associada ao nível de renda auferido pela atividade, e não a uma opção estratégica de privilegiar mecanismos privados de proteção social. O percentual de contribuintes de fundos de previdência privada é baixo: cerca de 8% para os empregadores de pequeno porte; aproximadamente 11% para trabalhadores por conta própria com nível superior.

Outro ponto que merece destaque refere-se à relativa estabilidade desses empreendimentos. Aparentemente, tais trabalhadores estão estabelecidos no mercado há vários anos – em média, dez anos no caso dos empregadores de pequeno porte e seis anos e meio no caso dos trabalhadores por conta própria com nível superior –, o que sugere que, se não há políticas públicas abrangentes de proteção desses trabalhadores contra os riscos associados à sua relação com o mercado e à preservação de seu capital, a manutenção e a reprodução desses empreendimentos têm sido garantida por meio de instrumentos privados.

Ressalte-se, entretanto, que a existência de mecanismos privados que, de alguma forma, contribuem para a sustentabilidade de tais empreendimentos não

significa que esta solução é a mais adequada do ponto de vista social. Sabe-se, por exemplo, que muitos desses trabalhadores se veem obrigados a cumprir jornadas de trabalho extenuantes como forma de subsistir no mercado. Não causa estranheza, portanto, que os empregadores de pequeno porte tenham apresentado a maior média de horas semanais trabalhada entre todos os ocupados (47,6 horas).

A incorporação de mecanismos que amplie a cobertura da proteção social para os trabalhadores não assalariados deve considerar os vetores de determinação das condições de trabalho, renda e exposição a riscos a que estes estão submetidos. Conforme se destacou ao longo do trabalho, esta tarefa implica analisar a relação desses trabalhadores com o mercado de bens e serviços em que atuam. Consequentemente, a natureza da atividade produtiva e, principalmente, a forma como esta se insere nas cadeias de valor assume neste ponto uma importância maior, já que não há a mediação propiciada pelas garantias vinculadas ao estatuto salarial.

Os empreendimentos de trabalhadores não assalariados não têm capacidade de definir de forma autônoma um espaço próprio para sua expansão. De acordo com Souza (1981, p. 59), grandes empresas, no seu movimento de expansão, criam, destroem e recriam os espaços econômicos nos quais os pequenos empreendimentos atuam. Por um lado, a expansão da grande empresa abre mercados ou nichos para estes empreendimentos, seja pela demanda direta de produtos e de serviços, seja pela renda gerada no seu processo de produção. Por outro lado, a expansão da grande empresa estreita o espaço de atuação dos pequenos empreendimentos quando passa a ocupar seus tradicionais mercados e eliminá-los com a imposição de formas superiores de produção e comercialização. Essa condição de subordinação determina, em grande parte, as relações de trabalho que estão presentes no interior desses empreendimentos.

Quando estabelecem relações diretas de complementaridade com empresas capitalistas, o desempenho dos empreendimentos de trabalhadores não assalariados e, por sua vez, as condições de trabalho e remuneração estão prioritariamente associados ao grau de especialização da atividade e ao grau de dominação e exploração a que estão submetidos, concretizados na forma como a renda e a produtividade se distribuem ao longo das cadeias produtivas. Quando tais empreendimentos não estão diretamente vinculados a grandes empresas, as condições de trabalho e remuneração dos trabalhadores envolvidos nessas atividades, neste caso, estão mais associadas ao comportamento relativo da demanda, ou seja, à renda, à diferenciação da estrutura produtiva e de consumo, ao número – e diferenciação social e profissional – de empreendimentos disputando o mercado etc. De todo modo, mecanismos de exploração também se materializam ao longo das cadeias produtivas, definindo como a renda e a produtividade são distribuídas.

A garantia de patamares mínimos para as condições de trabalho e o nível de renda dos não assalariados implica, portanto, fortalecer a posição destes nas cadeias. No caso dos trabalhadores não assalariados em empreendimentos com algum grau de complementariedade, há espaço para corresponsabilizar em algum grau as grandes empresas pelas condições de trabalho de fornecedores, distribuidores e prestadores de serviços, estipulando regras gerais para esses contratos. No caso dos empreendimentos que não têm essa vinculação, porém, quaisquer garantias dependem de iniciativa do Estado. Embora as situações concretas sejam muito diversificadas, o Estado já desenvolve políticas para criar uma demanda extra-mercado de determinados produtos –caso dos programas de compra – e garantir renda em períodos de redução forçada da produção (seguro-safra e seguro para pescadores artesanais). Dados os limites do Estado para intervir indiscriminadamente em todos os mercados em que estes trabalhadores atuam, é provável que a garantia de renda básica seja a única medida geral capaz de efetivamente melhorar as condições de trabalho – já que permitiria às pessoas abrir mão de atividades penosas e de baixa produtividade.

4.3 Trabalhadores privados de uma ocupação que proporcione rendimentos

Nesta última categoria de análise, foram agrupadas duas situações de trabalho bastante distintas, mas que possuem em comum o fato de o trabalhador se encontrar privado de ocupação que proporcione rendimentos. Em primeiro lugar, tratar-se-á dos trabalhadores sem remuneração, que compreendem aqueles que estão ocupados, geralmente contribuindo para a produção de bens e serviços em pequenos negócios familiares. Na sequência, abordar-se-á os trabalhadores desocupados, definidos como aqueles que estão sem trabalho, mas que tomaram alguma providência para conseguir obter um na semana de referência da PNAD 2008.[27]

Essa pesquisa aponta que aproximadamente 2,8 milhões de trabalhadores são não remunerados, o que representa 3,5% da PEA. A maior parte destes (50,8%) está envolvida em atividades agrícolas, mas é significativa também a participação de trabalhadores não remunerados no setor de comércio e reparação (20,4%). Em seguida, aparecem aqueles inseridos na indústria de transformação e na construção civil (10,1%) e, também, aqueles ocupados no setor de alojamento e alimentação (7,1%).

Uma parcela muito pequena dos trabalhadores sem remuneração contribui para a previdência pública ou privada, revelando os sinais mais óbvios da situa-

27. Algumas metodologias de pesquisa de emprego, tal como a utilizada na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada mensalmente pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e pela Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados (Seade) em Regiões Metropolitanas (RMs) do país, consideram que trabalhadores sem remuneração que procuraram mudar de trabalho estão, na verdade, em situação de desemprego oculto pelo trabalho precário. Sob esta perspectiva, as duas situações de trabalho ditas no início desta seção como "bastante distintas" se aproximam ainda mais.

ção de desproteção social associada a esta inserção ocupacional. De forma geral, apenas 4% desses trabalhadores contribui para a previdência pública, enquanto pouco menos de 1% contribui para uma previdência privada.

Mas é da análise das informações relativas à renda domiciliar *per capita* dos domicílios nos quais estes trabalhadores estão inseridos que se pode apreender melhor a situação de extrema precariedade e descobertura social desta situação ocupacional. A incidência de pobreza nestes domicílios é extremamente alta: considerando-se apenas as rendas do trabalho obtidas pelos integrantes dos domicílios, nota-se que 57,3% desses trabalhadores vivem em domicílios cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a meio SM. Além disso, é bastante similiar à verificada nos domicílios dos por conta própria que não possuem superior completo e cuja renda do trabalho não alcança um salário mínimo. Em outras palavras, os dados sugerem que os não remunerados estão, em sua maioria, ocupados em pequenos empreendimentos de trabalhadores por conta própria que não conseguem nem mesmo retirar um salário mínimo mensal pela sua produção de bens e serviços. Se isso é verdade, a situação de sub-remuneração dos fatores de produção desses pequenos empreendimentos é ainda maior, pois envolve não apenas a força de trabalho do proprietário dos instrumentos de trabalho (o trabalhador por conta própria), como também a de seus familiares, que contribuem para o processo produtivo sem qualquer remuneração como contraprestação dos serviços prestados.

Por fim, a PNAD 2008 revela que cerca de 6,4 milhões de trabalhadores estão desocupados, o que representa 8,1% da PEA. Este conjunto de trabalhadores também se encontra bastante descoberto, uma vez que o atual sistema de seguro-desemprego só contempla os que que estavam empregados com carteira assinada e, além disso, paga benefícios por um curto período de tempo (três a cinco meses), quando comparado ao tempo de procura por emprego nas principais RMs do país – quase 40% dos trabalhadores ficam desempregados por mais de seis meses.

Não por acaso, portanto, a incidência de pobreza entre esses trabalhadores é significativa. Considerando-se apenas os rendimentos do trabalho obtidos pelos integrantes de cada domicílio, nota-se que 57% destes vivem em domicílios cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a meio SM. Incluindo os rendimentos de aposentadorias, pensões e benefícios de prestação continuada, este percentual cai para 45%. Diante desta situação de extrema precariedade, é difícil imaginar que tais trabalhadores podem, por meio de estratégias individuais, lidar com as adversidades, algo que muitas vezes compromete até mesmo a continuidade da procura desses trabalhadores por emprego.

Esse terceiro grupo expressa na verdade as consequências das ocupações precárias, tanto assalariadas quanto não assalariadas. Nesse sentido, o fortalecimento da proteção contra o desemprego, assim como a garantia de renda independen-

temente do trabalho são fundamentais para evitar que os trabalhadores privados de renda se encontrem em situação de pobreza. Porém, no caso dos não remunerados, é importante que tais medidas sejam acompanhadas do reconhecimento das atividades que desempenham – sendo o exemplo mais claro o trabalho das mulheres que colaboram para atividades produtivas da família. Tal fato é importante inclusive para fins de seguridade social, já que muitas vezes tais pessoas não são consideradas como economicamente ativas, embora sujeitas aos mesmos riscos que os trabalhadores não assalariados em geral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Proteção social e trabalho podem trilhar caminhos divergentes?

O sistema de proteção social no Brasil surgiu estreitamente ligado à condição de trabalho no tocante a seus objetivos, suas regras de filiação e seu financiamento. Dessa forma, reproduzia os critérios de segmentação e a desigualdade existentes no mundo do trabalho; tanto sua abrangência quanto sua capacidade de mobilizar recursos dependiam particularmente da proporção de empregados assalariados com carteira assinada no conjunto da PEA. Desde o fim da década de 1980, aceleraram-se as iniciativas que criaram formas de acesso à proteção social que prescindem desse vínculo, bem como fontes de financiamento independentes da massa salarial, embora a maior parte da proteção social continue alicerçada sobre o trabalho assalariado, em especial o emprego com carteira assinada. Neste contexto, consubstanciou-se um sistema de proteção social híbrido, no qual alguns benefícios e serviços são universais, a maior parte continua sendo meritocrática e, ainda, algumas políticas são claramente residuais, cujo acesso se baseia em testes de meio.

Como resultado, temos que a acentuada heterogeneidade do mercado de trabalho se manifesta não apenas em grandes desigualdades no que diz respeito às condições de uso e remuneração da força de trabalho brasileira, mas também em relação ao acesso a direitos. Disto decorre a importância de se perceber que a atual tendência de crescimento do contingente de empregados com carteira assinada, ainda que perdure por vários anos de forma sustentada, não é suficiente para garantir um padrão de proteção social mais homogêneo para os trabalhadores do país.

Se assumir-se que, mesmo com rápida expansão dos empregos com carteira assinada, boa parte dos trabalhadores urbanos ainda consistirá de ocupados não assalariados no futuro, a proteção provida pela seguridade social pode ser insuficiente. Isso porque: *i*) ela não é capaz de lidar com os riscos relacionados ao mercado que esses trabalhadores enfrentam; e *ii*) a filiação dos não assalariados urbanos se dá via contribuição individual – ainda que subsidiada –, que, por sua vez, depende do nível e da estabilidade dos rendimentos.

Além disso, conforme se enfatizou ao longo deste texto, mesmo no interior da categoria de "assalariados com carteira assinada", as desigualdades em relação às condições de trabalho, renda e exposição a riscos sociais são bastante acentuadas, principalmente quando se considera o conjunto de trabalhadores terceirizados, temporários, avulsos, por prazo determinado e a termo que compõem o conjunto de celetistas.

Diante desse quadro de restrita e desigual cobertura, argumentou-se que muitos trabalhadores só conseguem se inserir no sistema de proteção social *ex post,* pela categoria do chamado *risco pobreza*. Entretanto, o BPC e os programas de transferência de renda reunidos no Programa Bolsa Família (PBF) a partir de 2003, apesar de oferecerem alguma proteção tanto para trabalhadores assalariados como para ocupados não assalariados, e mesmo para desempregados e inativos, atacam os efeitos da falta de oportunidades de trabalho e da precariedade das ocupações existentes sem reverter esse processo nem, muito menos, equiparar o grau de proteção social. Nesse sentido, uma agenda para estender a cobertura e homogeneizar a proteção social ao trabalhador brasileiro envolveria:

1. Incluir os trabalhadores não assalariados no sistema de proteção social a partir de um modelo que considere tanto as dificuldades relacionadas à insuficiência e instabilidade da renda que auferem, como o desafio de incorporar mecanismos de proteção contra "riscos de mercado".

2. Promover a homogeneização do padrão de proteção social assegurados aos trabalhadores assalariados, não apenas garantindo direitos iguais, mas também intervindo por meio da regulação pública do trabalho na formação dos salários e na qualidade dos empregos.

Logicamente, o esforço para a implementação de uma agenda como essa depende fortemente do desempenho do mercado de trabalho. Portanto, a questão central continua a ser qual será o ritmo de crescimento da demanda por trabalho e que tipos de ocupações serão gerados. Argumentou-se ao longo deste texto que a composição e o grau de precariedade das ocupações atualmente colocam sérios problemas para o grau de proteção social que é possível oferecer via seguridade social.

Durante o último ciclo (pré-crise), observou-se que a aceleração do crescimento do produto interno bruto (PIB) implicou não apenas crescimento da demanda por trabalho, mas também ampliou especificamente os empregos assalariados e com carteira assinada. Paralelamente, a transição demográfica implicará um ritmo de crescimento bem menor da população em idade ativa.[28]

28. Estimativa do Ipea situa a taxa de crescimento anual da população entre 15 e 59 anos de idade em 0,7% entre 2010-2022; a título de comparação, entre os Censos Demográficos do IBGE de 1991 e 2000, o mesmo grupo etário cresceu 1,76% ao ano (a.a.) – esta variação foi calculada a partir de dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra).

Dificilmente, isso irá configurar "escassez" de mão de obra: ainda há um espaço significativo para incorporar as mulheres ao mundo do trabalho e grande número de pessoas ocupadas em trabalhos de baixíssima produtividade. Porém, em um contexto de crescimento econômico sustentado, o resultado da transição demográfica será a redução do excedente de força de trabalho.

Esse contexto certamente seria favorável à ampliação do espaço da ação coletiva e da regulação do trabalho. Menor nível de desemprego implica maior poder de barganha para os trabalhadores, o que se expressa não apenas em termos de melhoria de salários, mas também em termos de maior capacidade de fazer valer acordos e convenções coletivas, de um lado, e as normas trabalhistas, de outro.

Há de se considerar também o grau de efetividade da regulação pública, isto é, em que extensão as normas são de fato cumpridas. A capacidade da inspeção do Ministério Público (MP) e da JT em garantir que as normas laborais sejam respeitadas tem variado historicamente não apenas em virtude do ciclo econômico, mas também, principalmente, em função dos seus recursos – humanos e materiais – e dos entendimentos legais, administrativos e jurisprudenciais relativos às próprias normas. A título de exemplo, o encaminhamento do debate acerca dos limites para terceirização certamente influenciará o grau em que a regulação pública favorecerá o reconhecimento de vínculos de trabalho assalariado ou não. A remoção de obstáculos à terceirização estimularia que empregos assalariados – na conceituação adotada neste texto – fossem tratados como ocupações não assalariadas em termos legais – o que limitaria os efeitos da expansão da demanda por trabalho na filiação à Previdência Social e, consequentemente, pressionaria os outros canais de acesso à seguridade social. Além disso, implicaria um menor grau de proteção à própria condição de trabalho.

REFERÊNCIAS

BALDWIN, P. **The Politics of Social Solidarity**. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1990.

CARDOSO JR., J. C. **Crise e desregulação do trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, ago. 2001 (Texto para Discussão, n. 814).

_____. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, nov. 2007 (Texto para Discussão, n. 1310).

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CORSEUIL, C. H. L.; MOURA, R. L.; RAMOS, L. **Determinantes da expansão do emprego formal**: o que explica o aumento do tamanho médio dos estabelecimentos? Brasília: Ipea, dez. 2009 (Texto para Discussão, n. 1450).

IPEA. **Comunicado da Presidência**: PNAD 2008 – primeiras análises – demografia, trabalho e previdência. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, n. 31, 1º out. 2009.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Brasília: Ipea, jan. 2009 (Texto para Discussão, n. 1372).

KREIN, J. D. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil 1990-2005**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, IE, Campinas, 2007.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. **Economia informal**: aspectos conceituais e históricos. *In*: SEMINÁRIO TRIPARTITE DA OIT: A ECONOMIA INFORMAL NO BRASIL. Campinas: CESIT, mar. 2008.

SOUZA, P. R. Emprego e renda na "pequena produção" urbana no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 11, n. 1, p. 57-82, mar.1981.

CAPÍTULO 8

PERSPECTIVAS PARA A TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL EM 2022

1 INTRODUÇÃO

A melhoria do nível de saúde de uma população depende de inúmeros fatores. O acesso a bens e serviços de saúde é um deles. No entanto, tão ou mais relevantes, sob a ótica coletiva, são os chamados determinantes socioestruturais relacionados ao padrão de desenvolvimento, entre os quais, o grau de educação da sociedade, a renda e sua distribuição, bem como as condições ambientais, sobretudo as de saneamento básico. As condições de saúde coletiva são também influenciadas por elementos culturais e comportamentais responsáveis pelo estilo de vida das pessoas que pode ser mais ou menos saudável. Afora as características individuais, como idade, sexo e hereditariedade, fatores que, ao contrário dos anteriores, estão fora do alcance de políticas públicas.

Embora existam indicadores "positivos", paradoxalmente, a saúde de uma população costuma ser medida pela sua ausência. Indicadores de morbidade e mortalidade, que se referem à doença e ao óbito, são as ferramentas mais utilizadas para medir a situação de saúde de uma população.

Enquanto a esperança de vida é o mais conhecido dos indicadores "positivos" da situação de saúde coletiva, entre os "negativos" os mais utilizados são a taxa de mortalidade na infância e a taxa de mortalidade infantil, principalmente este último. Embora na linguagem corrente pareçam sinônimos, esses dois indicadores expressam fenômenos distintos: a taxa de mortalidade na infância diz respeito ao número de óbitos ocorridos antes dos cinco anos de idade, enquanto a taxa de mortalidade infantil (TMI) expressa o número de óbitos no primeiro ano de vida, por mil nascidos vivos. Esses indicadores são utilizados ainda como *traçadores* da situação de saúde em geral e, até mesmo, do grau de desenvolvimento socioeconômico de um país ou uma região. O gradiente inverso que existe entre nível socioeconômico e mortalidade infantil e na infância é conhecido. Em países em que essas taxas são elevadas, outros indicadores de saúde raramente apresentam valores satisfatórios.

No Brasil de meados dos anos 1960, a TMI era de 112 óbitos por mil nascidos vivos (BRASIL, 1966). Em 2008, foram registrados 19,1 óbitos por mil nascidos vivos, ou seja, uma taxa ligeiramente inferior àquela da Inglaterra no início dos anos 1960 (21,8 óbitos por mil nascidos vivos), quando Holanda e Suécia já tinham alcançado uma TMI em torno de 16 óbitos por mil nascidos

vivos (BRASIL, 1966). A TMI no Brasil ainda é bastante elevada, em comparação com outros países, como Suécia, Japão, Portugal, França e Itália, que apresentavam TMI entre dois e três óbitos por mil nascidos vivos, em 2008. No mesmo ano, outros países da América Latina também registravam TMI inferior àquela do Brasil, como Cuba, Chile, Costa Rica e Argentina, cujas TMIs eram 5, 7, 10 e 13 óbitos por mil nascidos vivos, respectivamente (WHO, 2010).

A mortalidade infantil é um dos principais problemas de países pobres, mas também presente entre populações de países em desenvolvimento, que apresentam sociedades muito desiguais. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2003)[1], ainda é possível encontrar municípios brasileiros nos quais, a cada mil nascidos vivos, cerca de 90 não sobrevivem ao primeiro ano de vida, o que equivale a dizer que quase 10% das crianças que nascem, morrem antes de completar um ano de vida[2]. Esta é uma questão relevante para *policy makers*, pois é evidente a necessidade de se elaborar políticas públicas orientadas a reduzir a mortalidade infantil e as desigualdades regionais no Brasil.

Desse modo, neste trabalho, discutem-se perspectivas para a mortalidade infantil no Brasil, buscando fazer uma análise a partir da construção de três cenários. O primeiro cenário considera apenas as mudanças demográficas e seus efeitos sobre a TMI. O segundo cenário analisa as metas estabelecidas pela política de saúde ou aquelas relacionadas a compromissos internacionais assumidos pelo país. Por fim, estima-se um modelo considerando os determinantes da mortalidade infantil para, a partir dos seus resultados, discutir suas perspectivas. Antes de entrar nos cenários propriamente ditos, o texto traz uma discussão metodológica sobre o cálculo da TMI, sua evolução e seus determinantes.

2 O QUE SABEMOS E AS LIMITAÇÕES DO QUE SABEMOS

2.1 Questões metodológicas relacionadas ao cálculo da TMI

Para o cálculo da TMI são necessárias informações sobre os nascimentos e os óbitos de menores de um ano. *A priori*, a TMI poderia ser calculada diretamente a partir das estatísticas vitais – nascimentos e óbitos – que constam no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e no Sistema de Informações Nascidos Vivos (SINASC), ambos gerenciados pelo Ministério da Saúde (MS). Contudo, algumas unidades da Federação (UFs)[3], principalmente aquelas situadas nas regiões Norte

1. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/instalacao/index.php>.

2. Além das desigualdades entre os níveis subnacionais, outro tipo de desigualdade importante diz respeito aos diferentes grupos populacionais. Por exemplo, a TMI indígena foi maior que o dobro da registrada para o resto da população entre 2000 e 2008 (BRASIL, 2009). Contudo, os dados disponíveis não nos permitem fazer uma análise mais detalhada das desigualdades entre os subgrupos populacionais, restringindo-se o estudo às desigualdades entre os níveis subnacionais.

3. O termo unidades da Federação é usado ao longo do texto para se referir aos estados e ao DF.

e Nordeste, ainda possuem elevados índices de subnotificação e sub-registro destas estatísticas[4], o que dificulta a observação direta do nível e padrão da natalidade e mortalidade e exige o emprego de métodos alternativos de estimativas da TMI (SIMÕES, 2001; FLORES, 2009).

A maioria das estimativas disponíveis é baseada em métodos demográficos indiretos, entre as quais se incluem aquelas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e usa como principal fonte de informação as respostas dadas por mulheres com 10 anos ou mais de idade a perguntas sobre filhos nascidos vivos e filhos sobreviventes, que constam tanto dos censos demográficos quanto das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), ambas do IBGE[5]. As demais estimativas, em geral, mesclam métodos indiretos e diretos. Neste caso, o cálculo direto é adotado para as UFs que cumprem alguns critérios predefinidos. Esta metodologia é adotada pela Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa)[6].

Independente de qual o método adotado, as estimativas apontam para uma redução substancial da TMI nas últimas décadas, tanto em nível nacional quanto em níveis mais desagregados. Contudo, apesar de apresentarem tendência de declínio, as estimativas disponíveis diferem significativamente quanto ao valor da TMI. Um exemplo emblemático das discrepâncias pode ser visto na comparação entre as estimativas elaboradas pela Ripsa para o ano de 2007, com as estimativas elaboradas pelo IBGE[7] para o ano de 2008. Segundo o IBGE, a TMI nacional era 23,59 óbitos por mil nascidos vivos, em 2008. Esse valor é superior àquele estimado pela Ripsa para 2007 – 20,01 óbitos por mil nascidos vivos. Diferenças semelhantes também são observadas nos níveis subnacionais.

As discrepâncias entre as diversas estimativas podem ser explicadas por diferenças nas bases de dados e nos métodos utilizados. Conforme mencionado anteriormente, as estimativas da Ripsa mesclam cálculos diretos com métodos

4. A subnotificação refere-se ao nascimento ou ao óbito que ocorreu em um determinado ano e não foi notificado nos sistemas de informações (SIM ou SINASC). O sub-registro refere-se ao nascimento ou ao óbito que ocorreu em um determinado ano e não foi registrado nos cartórios. Um óbito ou nascimento pode ter sido registrado nos cartórios, mas não ter sido informado (notificado) ao SIM ou ao SINASC. O contrário também pode ocorrer. Ainda pode ocorrer de um óbito ou nascimento não ter sido informado nem ao SIM ou ao SINASC, nem registrado nos cartórios.

5. As estimativas que usam métodos indiretos são, em geral, baseadas nos trabalhos de Brass *et al* (1974 apud IBGE, 2008), Brass (1975 *apud* IBGE, 2008), Trussell (1975 *apud* IBGE, 2008) e Coale e Trussell (1974 *apud* IBGE, 2008). Uma discussão mais detalhada dos métodos utilizados pelo IBGE pode ser encontrada nos documentos citados em IBGE (2008, p.32, nota de rodapé n. 5).

6. A Ripsa foi constituída em 1996 a partir de uma cooperação entre o MS e a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e busca "atender dois objetivos convergentes: *i)* potencializar a utilização das bases de informação disponíveis para apoiar a construção do Sistema Único de Saúde; e *ii)* contribuir para a sistematização de dados e informações produzidos pelos países da região das américas, a partir da Iniciativa Regional de Dados Básicos em Saúde" (BVS; RIPSA, 2010). Entre outras instituições, compõem a Ripsa o MS e seus órgãos vinculados, instituições acadêmicas, conselhos, associações, além do IBGE e do Ipea. No âmbito da Ripsa, a decisão de adotar o cálculo direto depende de uma análise de cobertura e regularidade do SIM e do SINASC apresentada no anexo A. Essas estimativas são feitas pelo MS para a Ripsa a partir de metodologia elaborada e discutida nesta Rede (FLORES, 2009).

7. As estimativas foram publicadas na Síntese de Indicadores Sociais 2009.

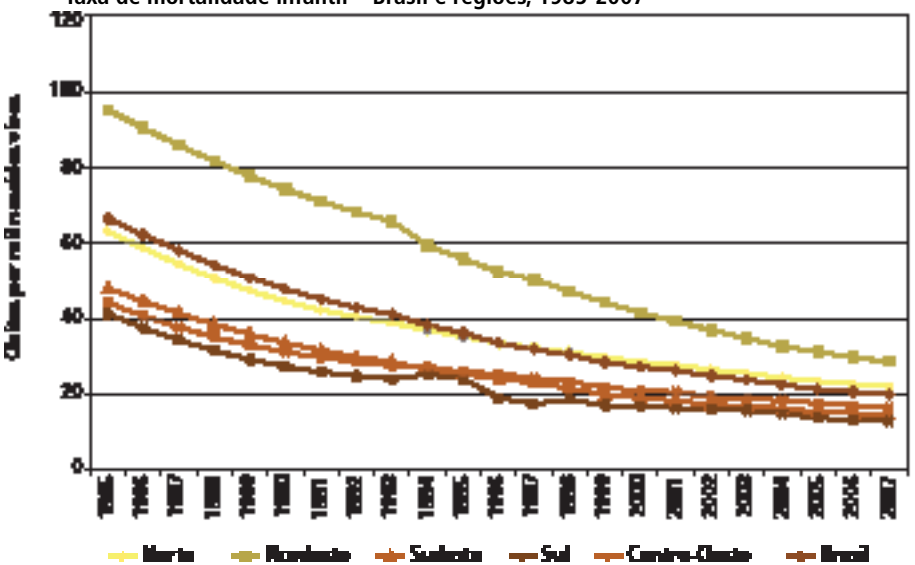
demográficos indiretos, enquanto as estimativas do IBGE são baseadas somente em métodos indiretos.

As diferenças nas estimativas exigem cautela ao discutir a evolução da TMI e suas perspectivas para o futuro. Contudo, os dados disponíveis permitem a obtenção de uma série histórica da TMI para o Brasil, as regiões, os estados e o DF para o período de 1985 a 2007[8].

2.2 Tendências da mortalidade infantil: Brasil, macrorregiões e unidades da Federação

Entre 1985 e 2007, a TMI no Brasil declinou de 66,6 para 20 óbitos por mil nascidos vivos, o que representa uma redução de mais de dois terços. Essa expressiva redução foi mais acentuada, em valores absolutos, nos estados do Nordeste. Entretanto, as desigualdades regionais persistem,[9] conforme se pode observar no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Taxa de mortalidade infantil – Brasil e regiões, 1985-2007[1]



Fonte: IBGE (2008), Ripsa (2008) e planilha com estimativas disponibilizadas por Celso Simões.
Nota: [1] Os dados de 1985 a 1993 foram extraídos de IBGE (2008). Os dados de 1994 a 1996 se referem às estimativas feitas por Celso Simões e disponibilizadas em planilha Excel. Os dados de 1997 a 2007 foram extraídos de Ripsa (2008).

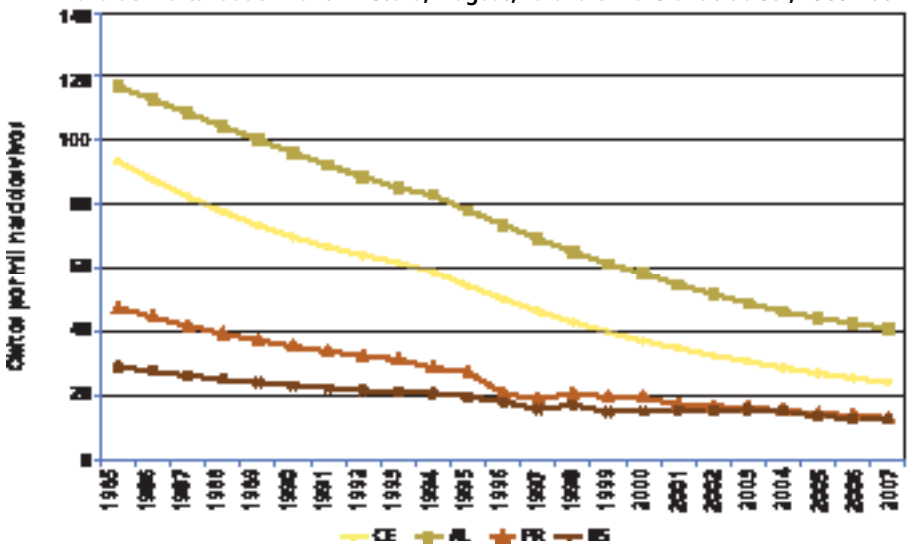
8. As séries completas para o Brasil, as regiões e as UFs, referentes ao período de 1985 a 2007, são apresentadas na tabela B1 (anexo). A montagem desta série foi baseada em estimativas feitas por diferentes instituições e métodos, mas mostra uma evolução bastante consistente. Essa opção metodológica de organizar uma série a partir de estimativas feitas por várias instituições e a partir de diferentes métodos também foi feita em estudo elaborado por Lansky *et al.* (2009). A série organizada a partir dessas estimativas é consistente ao longo desse período de análise.

9. A redução da mortalidade infantil ao longo das últimas décadas e suas diferenças regionais têm sido objeto de destaque e análises em vários estudos, entre eles, Szwarcwald *et al* (1997), Simões (2001) e Lansky *et al* (2009).

Em 1985, a TMI da região Nordeste era 95,3 óbitos por mil nascidos vivos, ao passo que a da região Sul era 41,2. Em 2007, essas taxas declinaram para 28,7 e 12,9, respectivamente. Todavia, as desigualdades regionais foram mantidas. Enquanto em 1985, a TMI da região Nordeste era 2,3 vezes superior àquela da região Sul, em 2007, essa razão era 2,2.

As desigualdades são ainda mais marcantes entre as UFs. O gráfico 2 mostra a evolução da TMI, no período 1985-2007, para os estados das regiões Nordeste e Sul do Brasil que apresentavam as taxas mais elevadas e mais baixas, no ano de 2007. As TMIs dos seguintes estados: Ceará, Alagoas, Paraná e Rio Grande do Sul reduziram, respectivamente, 73,9%, 64,8%, 72,2% e 56,4% no período. Em 2007, a UF com TMI mais elevada no Brasil era Alagoas – 41,2 óbitos por mil nascidos vivos – e a UF com TMI mais baixa era o Rio Grande do Sul – 12,7 óbitos por mil nascidos vivos. No mesmo ano, a razão entre as taxas observadas nestes estados era 3,2, o mesmo valor registrado para o ano de 1985.

GRÁFICO 2
Taxa de mortalidade infantil – Ceará, Alagoas, Paraná e Rio Grande do Sul, 1985-2007[1]



Fonte: IBGE (2008), Ripsa (2008) e planilha com estimativas disponibilizadas por Celso Simões.
Nota: [1] Os dados de 1985 a 1993 foram extraídos de IBGE (2008). Os dados de 1994 a 1996 se referem a estimativas feitas por Celso Simões e disponibilizadas em planilha Excel. Os dados de 1997 a 2007 foram extraídos de Ripsa (2008).

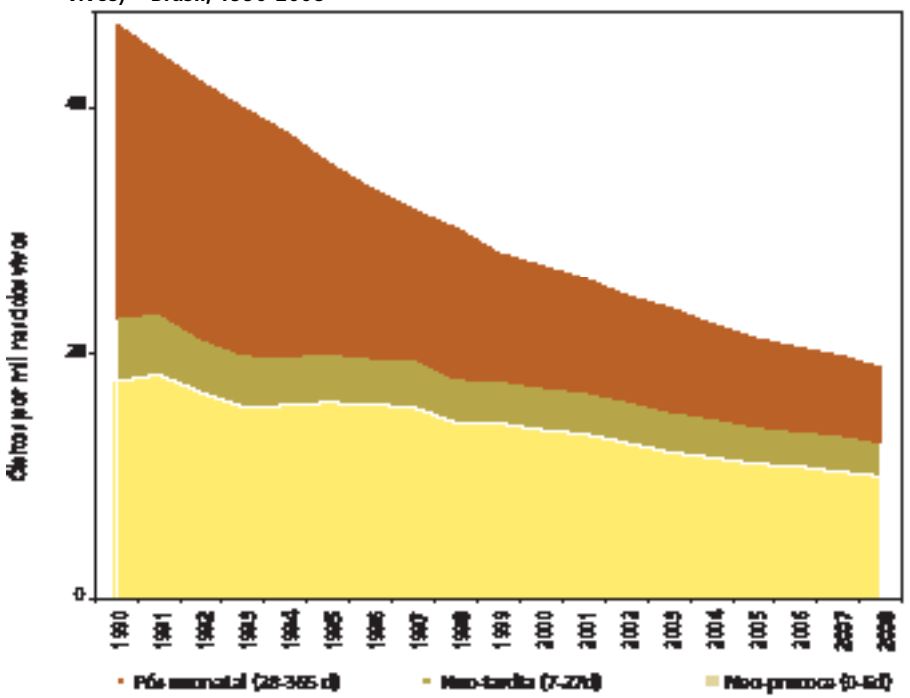
2.3 Mortalidade infantil e evolução dos seus componentes

A mortalidade infantil expressa um conjunto de causas de morte cuja composição é diferenciada entre os subgrupos de idade, representados por três componentes: neonatal precoce (óbitos entre zero e seis dias de vida), neonatal tardia (óbitos entre 7 e 27 dias) e pós-neonatal (óbitos entre 28 e 364 dias).

O gráfico 3 mostra o declínio da mortalidade infantil e a mudança ocorrida em sua composição, no período 1990-2008.[10] Em 1990, os óbitos no período pós-neonatal representavam 50,9% dos óbitos infantis, enquanto os óbitos no período neonatal precoce correspondiam a 37,6%. Em 2008, essa proporção praticamente se inverteu. Os óbitos no período pós-neonatal reduziram-se a 31,5% do total de óbitos, enquanto a participação do componente neonatal precoce ampliou-se para 52,6%. De 1990 a 2008, a proporção do componente neonatal tardio elevou-se de 11,5% para 15,9% dos óbitos.

A redução da participação do componente pós-neonatal denota o desenvolvimento socioeconômico e melhorias na infraestrutura ambiental, que condicionam a desnutrição infantil e as infecções, bem como melhor qualidade da atenção à saúde infantil. A predominância dos componentes neonatal, precoce e tardio, indica a necessidade de investimentos na qualidade da assistência pré-natal, ao parto e ao recém-nascido.

GRÁFICO 3
Evolução da taxa de mortalidade infantil por componentes (óbitos por mil nascidos vivos) – Brasil, 1990-2008[1]



Fonte: CGIAE/Dasis/SVS/MS; IBGE. In: Ipea (2010).
Nota: [1] Dado preliminar.

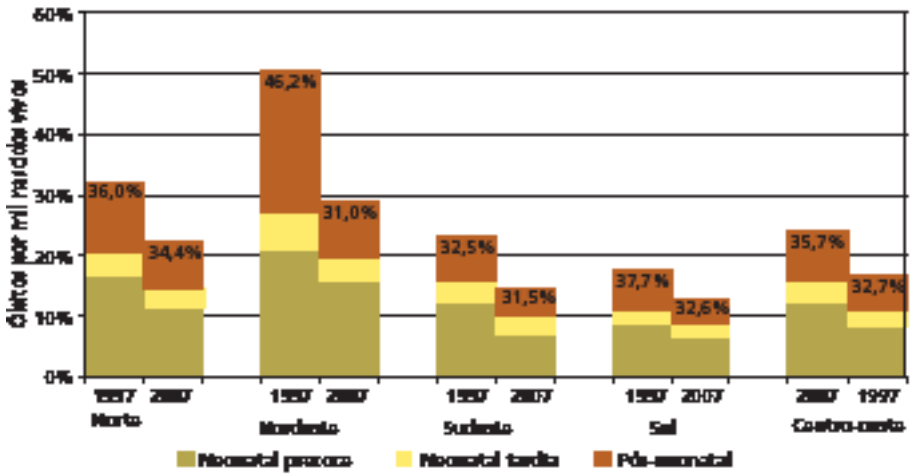
10. No momento de elaboração deste trabalho, as estimativas preliminares da TMI para o ano de 2008 só estavam disponíveis para o Brasil. As estimativas por UF só estavam disponíveis até 2007.

Apesar dessa importante redução do componente pós-neonatal, cabe ressaltar que os óbitos nesse período ainda correspondem a mais de 30% dos óbitos infantis no Brasil. O gráfico 4 ilustra a mortalidade infantil e seus componentes nas macrorregiões brasileiras, bem como a participação percentual do componente pós-neonatal, nos anos de 1997 e de 2007.

Entre 1997 e 2007, comparando-se as regiões brasileiras, a maior redução percentual na TMI ocorreu no Nordeste (43,1%) e a menor no Sul (26,3%). No mesmo período, a região Nordeste também apresentou a maior alteração na composição da mortalidade infantil. Em 1997, o componente pós-neonatal representava 46,2% da mortalidade infantil nesta região, enquanto em 2007, reduziu-se para 31%. Em 2007, apesar de a região Sul ter registrado a menor TMI, a composição desta era semelhante àquela das demais regiões. Nesse ano, o componente neonatal precoce correspondia a aproximadamente 50% dos óbitos infantis em todas as regiões brasileiras. Essa convergência regional também foi observada nas UFs visto que, em praticamente todas elas, em 2007, os óbitos no período pós-neonatal representavam cerca de um terço dos óbitos infantis.

GRÁFICO 4

Taxa de mortalidade infantil, segundo componentes (óbitos por mil nascidos vivos) e proporção do componente pós-neonatal (%) – macrorregiões brasileiras, 1997 e 2007

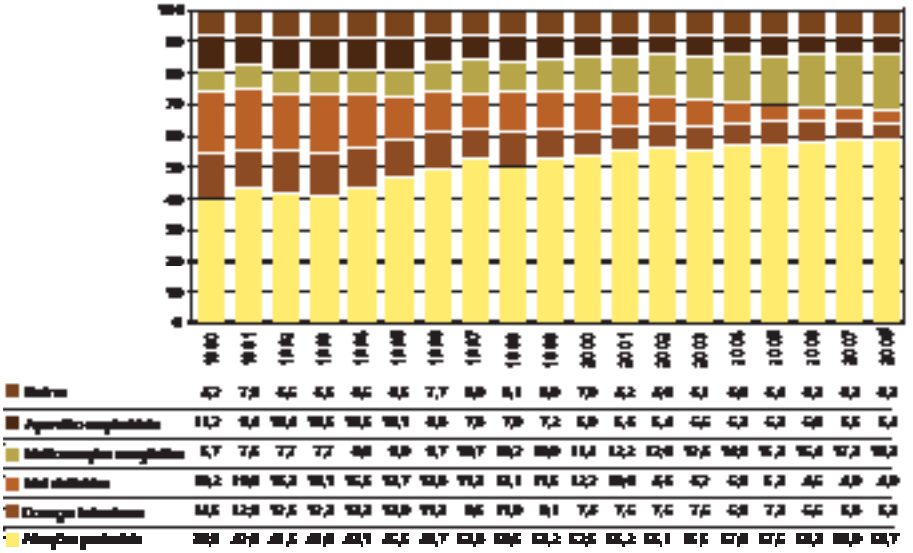


Fonte: Ripsa (2009).

2.4 Causas e determinantes da mortalidade infantil

A alteração na composição da TMI, com concentração dos óbitos na primeira semana de vida, está relacionada a mudanças na importância relativa das causas de morte. As proporções de óbitos infantis no Brasil, segundo causas selecionadas, estão ilustradas no gráfico 5.

GRÁFICO 5
Mortalidade infantil proporcional segundo causas selecionadas – Brasil, 1990- 2008[1]



Fonte: SIM – CGIAE/Dasis/SVS/MS.
Nota: [1] Dado preliminar.

No período 1990-2008, a proporção de óbitos infantis por afecções perinatais[11] elevou-se de aproximadamente 40% para quase 60%. Também foi registrada elevação da proporção de óbitos por malformações congênitas de 6,7% para mais de 18%. Por outro lado, houve redução da mortalidade proporcional por doenças infecciosas (de 14,6% para menos de 6%) e por doenças do aparelho respiratório (de 11,3% para 5,4%).

As afecções perinatais constituem a principal causa de óbito no componente neonatal, enquanto as doenças infecciosas estão entre as principais causas de óbito no componente pós-neonatal (IPEA, 2010). As mudanças nas proporções dos diferentes grupos de causas de óbitos infantis, relacionadas às alterações na composição da TMI, refletem a atuação dos determinantes da mortalidade infantil e podem ser atribuídas a diversos fatores.

A queda mais expressiva na mortalidade pós-neonatal está diretamente relacionada aos importantes avanços no saneamento básico, ao aumento da escolaridade das mães, aos programas de imunização e à terapia de reidratação oral. Deve-se destacar, também, que a queda geral da TMI pode ser explicada pelos avanços na ampliação de cobertura da atenção básica, particularmente a

11. "As afecções perinatais estão relacionadas à duração da gestão (prematuridade), aos problemas cardiorrespiratórios do recém-nascido e os traumatismos de parto, entre outras causas" (RIPSA, 2008).

estratégia de Saúde da Família[12] (IBGE, 1999; VICTORA, 2001; SOUSA; MAIA, 2004; ALVES; BELLUZO, 2005; SOUZA; DUARTE, 2006; ZANINI, 2009; MACINKO; GUANAIS; MARINHO, 2006).

O acesso e a qualidade da assistência à gestação, ao parto e ao recém-nascido são considerados determinantes relevantes da mortalidade neonatal. Entretanto, o grupo das afecções perinatais inclui causas de morte distintas, como prematuridade, asfixia/hipóxia, traumatismo durante o parto e fatores maternos e relacionados à gravidez. Algumas características maternas, como idade, estado civil, tabagismo, consumo de álcool, uso de drogas e morbidades, entre outras, podem ser determinantes de óbitos por afecções perinatais. Outros fatores, como ordem de nascimento, intervalo interpartal, paridade, peso ao nascer, idade gestacional, gravidez múltipla e mesmo o sexo do recém-nascido, também estão relacionados ao risco de óbito infantil. Dessa forma, fica evidente a atuação de múltiplos determinantes na mortalidade infantil. (FRANÇA; LANSKY, 2009).

Diversos estudos têm indicado que o baixo peso ao nascer, as intercorrências na gestação e no parto e os nascimentos de pré-termo são importantes fatores de risco associados a óbitos na primeira semana de vida. Além disso, os estudos têm destacado que a não realização ou a realização em número insuficiente de consultas pré-natais são importantes para explicar os óbitos neonatais (ALMEIDA; BARROS, 2004; ALMEIDA *et al.*, 2002).

Estudo de caso sobre a mortalidade neonatal realizado em um município da região Sul, por Araújo, Bozzetti e Tanaka (2000, p. 6), revelou que "(…) em 30% dos óbitos havia a presença de patologias que poderiam ser evitadas ou terem seus efeitos minimizados através de um bom atendimento no pré-natal e um adequado acompanhamento durante o parto".

Schoeps *et al.* (2007) mostram que, embora esses fatores sejam predominantes, os fatores socioeconômicos também são importantes para os óbitos neonatais, destacando os domicílios localizados em favela, a baixa escolaridade do chefe da família, a violência doméstica, mães com união recente ou sem companheiro.

Morais Neto e Barros (2000), a partir do uso da técnica de *linkage* de banco de dados, realizaram um estudo para o município de Goiânia, analisando as mortes no período neonatal e pós-neonatal. Observaram que o risco de morrer no período neonatal era superior para nascidos vivos com baixo peso ao nascer e nascidos em hospital público-estatal. Com relação à mortalidade pós-neonatal, os nascidos vivos de mães sem instrução apresentaram um risco de morte superior aos nascidos vivos de mães com nível superior, bem como aqueles com baixo peso

12. Antes o Saúde da Família tinha a denominação de Programa de Saúde da Família (PSF). Recentemente o ministério passou a adotar apenas Saúde da Família referindo-se a uma estratégia mais ampla que envolve as equipes de saúde da família e outras ações a elas relacionadas na atenção básica.

ao nascer ou cujo nascimento ocorreu em hospital público-estatal. Esses autores chamam atenção para o fato de que a categoria do hospital de nascimento:

> (...) pode ser entendida como um indicador de duas dimensões: primeiro, como um marcador sócio-econômico da família dos nascidos vivos, refletindo o perfil de consumo de bens e serviços, as características culturais e nutricionais e o acesso a serviços de saúde, incluindo a assistência pré-natal desse subgrupo populacional; em segundo lugar, a categoria do hospital pode ser tomada como um indicador da qualidade da assistência prestada durante a gestação, no momento do parto e ao recém-nascido (MORAIS NETO; BARROS, 2000, p. 482).

Sumarizando, enquanto a queda do componente pós-neonatal da mortalidade infantil está associada, entre outros fatores, às melhorias nas condições socioeconômicas, ambientais e ao acesso aos serviços de atenção básica, a redução da mortalidade neonatal está mais diretamente associada à ampliação e à qualificação do acesso dos serviços de saúde, particularmente à qualificação da atenção à saúde à gestante, durante a gravidez, o parto e o puerpério e ao recém-nascido (IPEA, 2010; LANSKY *et al*., 2009). Avançou-se substancialmente na redução dos óbitos no período pós-neonatal, o que aumenta a importância relativa das políticas que visam melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de atenção à saúde materna e infantil. Contudo, muito ainda pode ser feito em termos de melhoria das condições socioeconômicas e ambientais, especialmente no que diz respeito ao saneamento básico em algumas regiões do país.

3 PROJEÇÕES PARA A MORTALIDADE INFANTIL NO BRASIL NOS PRÓXIMOS ANOS

Nas subseções seguintes, serão discutidas as perspectivas para a mortalidade infantil no Brasil até o ano de 2022, ano em que o país comemorará os 200 anos de sua independência e que tem sido utilizado como referência para a elaboração de vários planos de longo prazo pelo governo, incluindo aqueles coordenados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Presidência da República (PR).

Em um primeiro momento, serão discutidas as perspectivas para a TMI no nível nacional, tendo como base projeções demográficas elaboradas pelo IBGE, feitas a partir das estimativas indiretas, e as análises de tendência realizadas pelo MS feitas a partir de dados que mesclam estimativas indiretas com dados diretos. Posteriormente, será analisado o papel que os diversos determinantes, incluindo as políticas públicas que vêm sendo adotadas, podem ter sobre a TMI tanto no nível nacional quanto nos níveis subnacionais. Por fim, a partir dos dados mais recentes disponíveis, será apresentado um modelo econométrico para discutir os determinantes da TMI. Todos esses elementos serão utilizados para examinar as possibilidades de acelerar sua redução ao longo dos próximos anos.

3.1 Projeções da TMI para o Brasil: ênfase no componente demográfico

Como dito anteriormente, entre os determinantes da redução da taxa de mortalidade infantil encontram-se as alterações na demografia, particularmente a queda da fecundidade. Essa parte do trabalho considera o que se está denominando de um cenário inercial: considerando tudo o mais constante, o que deve acontecer com a TMI até 2022 se somente os fatores demográficos forem considerados?

Para essa parte do trabalho, a análise está centrada nas projeções demográficas feitas pelo IBGE. Essas projeções são comparadas a outra elaborada pelo Ministério da Saúde para compor o IV Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (IPEA, 2010).

No caso do IBGE, a metodologia de projeção considera basicamente os componentes demográficos – fecundidade, mortalidade e migração. No caso do Ministério da Saúde, a metodologia refere-se unicamente a um ajuste de tendência da série a partir dos seus valores passados – a série da TMI de 1990 a 2008.

No gráfico 6, observa-se que, em 1990, as taxas utilizadas pelo MS e pelo IBGE eram praticamente iguais. Em 1990, começou a ser gradativamente implantado o SINASC em cada estado. Em 1996, esse sistema já estava sendo utilizado em praticamente todos os estados do país.[13] Com a implantação do SINASC, o MS passou a mesclar estimativas diretas – utilizando o SIM e o SINASC – com estimativas indiretas, ao passo que o IBGE continuou realizando suas estimativas de TMI conforme métodos indiretos.[14] A partir desse momento, as diferenças entre as estimativas do MS e as do IBGE foram se ampliando, com estas últimas mantendo-se sempre superiores àquelas do MS.[15] Esse comportamento se mantém quando se analisam as projeções feitas pelo MS e pelo Ipea, de 2008 a 2022.[16]

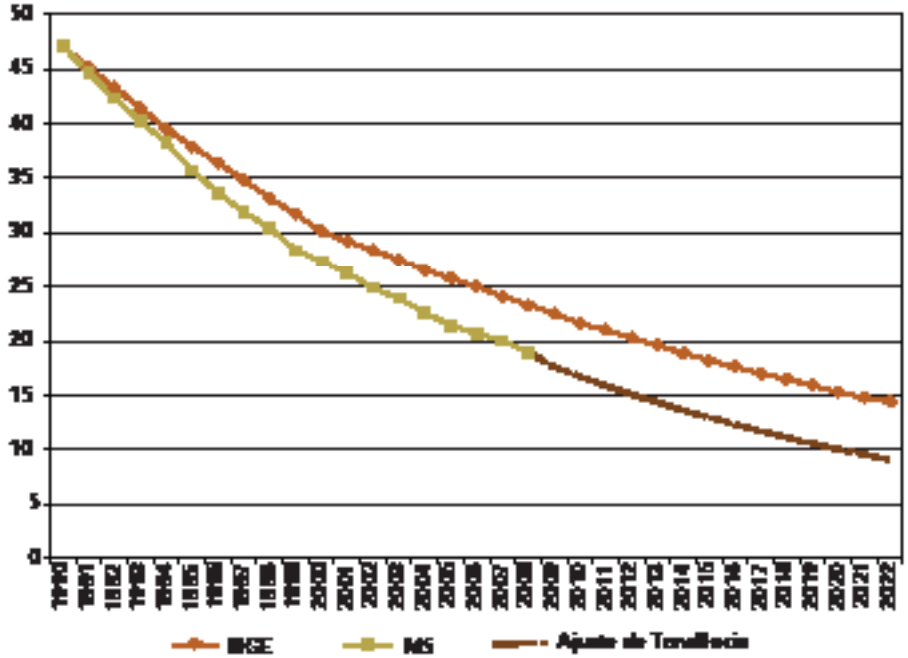
13. Segundo Jorge, Laurenti e Gotlieb (2007, p. 651), "Em julho de 1995, a abrangência do SINASC, em relação ao momento da implantação, era já bastante significativa: em 19 UF, estava implantado em 100% dos municípios, o que evidencia uma forte adesão ao Sistema por parte das diversas áreas. Esses números mostravam que, em relação ao total do país, 80,4% dos municípios já estavam cobertos30. Em fins de 1997, com o Piso de Atenção Básica, a implantação e a utilização dos Sistemas de Informação passaram a ser obrigatórias, o que fez com que, em 1998, o SINASC já estivesse em funcionamento em 100% dos municípios do país. (...) Avaliações sucessivas vêm sendo feitas, considerando-se que os dados do Brasil podem ser usados a partir de 1994".

14. Ver anexo A e Flores (2009).

15. Essas diferenças de nível na taxa de mortalidade infantil entre as estimativas do IBGE e do Ministério da Saúde foram analisadas por vários pesquisadores, entre eles, Szwarcwald *et al* (2002). Ao avaliar as coberturas dos sistemas de informação do ministério e seu uso potencial para o cálculo direto da TMI, os autores mostram que, para algumas UFs, para as quais a cobertura era reconhecidamente de boa qualidade, havia importantes inconsistências nas estimativas do IBGE. Essas indicavam, nesses casos, superestimações da taxa. É nesse momento que essas discussões vão conformar um grupo de trabalho da Ripsa que indica a utilização do *mix* (combinação de métodos diretos e indiretos) para o cálculo da TMI. Essa definição foi bem documentada por Flores (2009).

16. Considerando a tendência da série de 1990 a 2007, o MS projetou a TMI até 2015. A equipe do Ipea, ajustando a mesma linha de tendência utilizado pelo MS, projetou qual seria a TMI até 2022.

GRÁFICO 6
Estimativa e projeções da taxa de mortalidade infantil[1] – Brasil, 1990-2022



Fontes: IBGE (2008) e Ipea (2010).
Nota: 1 O modelo de ajuste de tendência utiliza a série de dados de 1990 a 2008 do Ministério da Saúde e ajusta uma função exponencial de 2010 a 2022. A função exponencial estimada foi $y = \alpha e^{\beta x}$, sendo α e β estimados a partir da equação de tendência dos dados para o Brasil e x a distância entre o ano que se quer estimar e o ano inicial da série – por exemplo, na estimava para 2010, x é igual a 21. Ou seja, os valores dependem do ponto de partida e consideram apenas a tendência da série para estimar e projetar uma linha de tendência. Esse método foi utilizado pelo MS para projetar a tendência da TMI quando da elaboração do Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para 2010 (IPEA, 2010).

Com essas diferenças metodológicas na estimativa da TMI e suas implicações para as projeções, observa-se que, em 2008, o IBGE estimava uma TMI superior a 23 óbitos por mil nascidos vivos, ao passo que o MS já apresentava uma taxa de 19 óbitos infantis por mil nascidos vivos, taxa que, pelas projeções do IBGE, só seria alcançada entre 2013 e 2014.

O MS projeta que, em 2015, a TMI estará abaixo de 15,7 por mil nascidos vivos – meta estipulada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Nesse mesmo ano, pelas projeções do IBGE, a TMI brasileira seria superior a 17 por mil nascidos vivos.

Supondo que em 2022 a TMI fique entre a taxa projetada pelo Ipea – utilizando a mesma análise da tendência realizada pelo MS – e aquela do IBGE (2008), isso significaria que, em 2022, o Brasil apresentaria uma TMI que ainda seria superior a sete óbitos por mil nascidos vivos, que era a taxa estimada para o Chile, em 2007.

Essa análise, entretanto, considera que o futuro repetirá o passado, ou seja, não incorpora esforços adicionais relacionados às políticas públicas e aos programas a eles relacionados que vem sendo implantados e que poderão afetar a tendência da TMI. Desconsidera, por outro lado, que abaixo de certos níveis de mortalidade o ritmo da diminuição é mais lento. Na próxima seção, serão apresentadas algumas iniciativas governamentais que poderão afetar a tendência da TMI nos próximos anos.

3.2 Políticas públicas e mortalidade infantil: algumas evidências

A evolução do quadro sanitário está associada às políticas públicas econômicas e sociais que incidem sobre as condições de vida e o acesso ao cuidado com a saúde, como apontado anteriormente.

As profundas mudanças econômicas e sociais experimentadas pelo país nas últimas décadas produziram importante impacto sobre alguns dos determinantes da mortalidade infantil, como aqueles relacionados à disponibilidade e ao acesso à alimentação e à educação. A redução da subnutrição e o aumento da escolaridade foram expressivos nas últimas décadas.

A prevalência de déficit peso para altura em crianças menores de cinco anos declinou significativamente no período de 1996 a 2006 de acordo com a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), passando de 2,5 no primeiro ano para 1,6 no último. As reduções mais expressivas ocorreram nas regiões Nordeste (de 3,5% para 2%), Norte (de 2,5% para 0,6%) e Centro-Oeste (de 2,9% para 1,1%). Em 2006, as prevalências em todas as regiões do país eram inferiores àquelas da população de referência considerada pela OMS, para a qual uma prevalência inferior a 2,3% deve ser considerada como virtual ausência de desnutrição (MONTEIRO; CONDE, 2000).

A taxa de analfabetismo das pessoas com 10 anos ou mais de idade apresentou redução de 14,7%, em 1993, para 9,2% em 2008. A proporção de pessoas entre 7 e 14 anos frequentando escola, em 2007, se aproximava de 98% (era 93% em 1997). Na faixa etária de 15 a 17, também houve crescimento da taxa de frequência (de 77%, em 1997, para 82%, em 2007), embora persistam graves desajustes série/idade (apenas 48% cursavam o ensino médio). Nesta faixa etária, as diferenças inter-regionais da taxa de frequência líquida, que reflete a adequação idade/nível de ensino cursado, são severas: enquanto no Nordeste a proporção é 34,5%, no Sudeste é 58%, sendo 67% em São Paulo (IBGE, 2009). Também são significativas as diferenças entre estratos de renda: entre aqueles que estão situados no primeiro quinto da distribuição de renda – os 20% mais pobres – a taxa era de 6,1%, em 1997, e alcançou 28,2%, em 2007, o que expressa melhoria no acesso para essa parcela da população, mas ainda a mantém muito abaixo da média do país.

Mas os ganhos na escolaridade média da população tem sido lentos. O número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais passou de 5,8 anos, em 1997, para 7,3 anos, em 2007. Essa variação também não significou superação da distância observada entre estratos de renda e regiões do país: nas áreas rurais a média é de 4,5 anos; entre as pessoas do quintil de menor renda o número médio de anos de estudo era de 3,6 anos (IBGE, 2009).

O acesso ao saneamento básico, embora ainda constitua um dos grandes problemas a serem enfrentados pelo país, também apresentou melhorias. Em 1992, menos de 74% dos domicílios estavam conectados à rede geral de abastecimento de água; em 2008 esse percentual alcançou 84%. A expansão do acesso ao esgotamento sanitário adequado, contudo, persiste como desafio às políticas públicas. Mesmo tendo havido crescimento no percentual de domicílios ligados à rede coletora de esgoto, de 39% em 1992 para 52% em 2008, ainda existem 31 milhões de moradores das cidades que não dispõem de solução adequada para o esgoto doméstico. A situação se agrava nas áreas rurais em que, em 2008, 77% da população não tinha ainda acesso a esgotamento sanitário adequado. Os impactos ambientais dessa precária condição de cobertura, agravada pela insuficiência de estações de tratamento do esgoto coletado, continuam sendo fator de risco à saúde em todo o país.

Os valores médios para o país ocultam importantes desigualdades associadas à renda e às condições socioeconômicas das UFs. Na região Norte, o percentual de pessoas que moram em domicílios urbanos com saneamento adequado passou de 31,5% para 45,2% no período de 1992 a 2008. Na região Centro-Oeste, passou de 37% para 50,4% no mesmo período. No Nordeste, elevou-se de 39,9% para 64,2% e no Sul, de 62,5% para 78,4%. No entanto, a despeito dos avanços, essas regiões mantêm-se muito distantes da situação do Sudeste, que já no começo dos anos 1990 apresentava cobertura de 79,7% e alcançou, em 2008, 90,6% das pessoas morando em domicílio com saneamento adequado.

A todos esses resultados podem ser associadas políticas públicas, bem como identificadas insuficiências na atuação estatal. Na área de educação, a educação básica assumiu prioridade desde a década de 1990, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que estabeleceu a ampliação da duração do ensino fundamental de oito para nove anos, e a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), que introduziu mudanças na forma de distribuição de recursos entre os entes federados. Embora não tenha proporcionado a ampliação dos recursos e tenha excluído dessa distribuição os recursos destinados aos outros níveis da educação básica – pré-escola e ensino médio –, essa medida foi responsável pela redução de desigualdades de acesso ao ensino fundamental. Evidenciou-se também, a partir de sua implementação, a necessidade de se envolver toda a educação básica no esforço de expansão, incorporando a educação infantil – creche e pré-escola – e o ensino médio. Com esse

objetivo, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência por 14 anos, a partir de 2007. Esse novo mecanismo inclui desde a educação infantil até o nível médio, incorpora o objetivo de melhoria da qualidade da educação e conta com uma contribuição adicional de recursos da União que será distribuída segundo critérios que visam igualar o custo – aluno entre as UFs.

Na área de saneamento básico, as políticas foram, ao longo das últimas décadas, bastante frágeis, quando não inexistentes. A aprovação da Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, é um marco na mudança desse quadro. Estabelece bases para a ação governamental, que deverá ser regida por princípios de universalização do acesso e integralidade, contemplando todos os componentes – abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas – e assegurando segurança, qualidade e regularidade. As ações de saneamento devem ser implementadas, segundo a lei, em articulação com outras políticas públicas, assegurando a integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. No mesmo ano, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) incorporou um componente de saneamento que colocou explicitamente o objetivo de redução da mortalidade infantil. Destina-se a promover ações de saneamento integrado em favelas e palafitas; implementar projetos de água, esgoto, destinação final de lixo e drenagem urbana em cidades de grande e médio porte, incluindo desenvolvimento institucional; e desenvolver sistemas de água, esgoto, destinação final de lixo e drenagem urbana em cidades de até 50 mil habitantes, este último objetivo ficou a cargo da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Foram previstos investimentos da ordem de R$ 40 bilhões entre 2007 e 2010, um aumento expressivo face aos R$ 12,5 bilhões contratados entre 2003 e 2006.

Os maiores avanços observados, contudo, dizem respeito à ampliação do acesso à atenção à saúde. A implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), a partir de 1990, decorrente da determinação constitucional da saúde como direito universal e da responsabilidade do Estado em garanti-la, representou uma extraordinária ampliação do acesso ao cuidado à saúde para a maior parte da população, até então desprovida de garantias de assistência à saúde. A descentralização de responsabilidades para as unidades subnacionais foi de grande importância para assegurar esse objetivo. A universalização do acesso e a implementação do SUS – ainda que efetuada em meio a sucessivas crises de financiamento – foi acompanhada por medidas para reorientação do modelo de atenção e ampliação da cobertura.

A mais importante delas foi a expansão da atenção básica, a partir da implementação, em 1994, do PSF, que se caracterizava por equipes mínimas formadas por médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e quatro a seis agentes comunitários

de saúde, que tinham sob sua responsabilidade de 800 a 1.000 famílias. Tendo iniciado com 328 equipes em 1994, cobrindo menos de 1% da população, já contava, em fevereiro de 2010, com 30.603 equipes implantadas, beneficiando 96 milhões de pessoas, o que equivale a uma cobertura de 51% da população. Existem 5.261 municípios qualificados representando 94,5% dos municípios do Brasil. Segundo dados do suplemento da PNAD 2008, do IBGE (2010), 27,5 milhões de domicílios brasileiros (47,7% do total) estavam cadastrados no PSF. A região Nordeste concentrava 35,4% do total nacional de domicílios cadastrados no programa (9,7 milhões); a Sudeste tinha 9,1 milhões, ou 33,1%; a Sul, 4,5 milhões, ou 16,5%; a Centro-Oeste, 2,1 milhões, ou 7,6%; e a Norte, 2 milhões, ou 7,4%. A cobertura populacional é bastante diferenciada, variando de acordo com o porte dos municípios. Municípios com até 10 mil habitantes apresentavam cobertura de mais de 80% da população, em 2006. Para municípios entre 10 e 50 mil habitantes a cobertura estava entre 50% e 80% e para os municípios com mais de 50 mil habitantes a cobertura era inferior a 50% sendo, em média, de 47% para os municípios com menos de 100 mil habitantes, 37% para aqueles entre 100 e 250 mil e 30% para os maiores de 250 mil habitantes (SOUZA; DUARTE, 2006).

Vários estudos têm demonstrando importantes impactos positivos da expansão do Saúde da Família sobre a redução da mortalidade infantil. Entre eles, Macinko *et al*. (2007), a partir de uma análise longitudinal ecológica para as 27 UFs mostraram que um aumento de 10% na cobertura do PSF esteve associado a uma redução de 4,5% na mortalidade infantil. Impactos importantes também foram observados, entre outros, em estudos realizados por Souza e Duarte (2006), Aquino, Oliveira e Barreto (2008 *apud* FACCHINI; GARCIA, 2009).[17]

Contudo, mesmo com todos esses avanços, conforme mencionado anteriormente, a TMI do Brasil, em 2008, ainda era superior àquela de outros países da América do Sul.

O compromisso internacional relacionado aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio assumido pelo país tem, entre outras, a meta de redução em dois terços da taxa de mortalidade na infância em relação à observada em 1990. Isso significa passar das 53,7 óbitos de menores de cinco anos por mil nascidos vivos observadas em 1990, para 17,9 óbitos por mil nascidos vivos em 2015. O Relatório Nacional dos ODM de 2010 registra para 2008 uma taxa de 22,8, indicando a possibilidade de alcance da meta antes mesmo do prazo previsto (IPEA, 2010).

A constatação de que o Brasil está no caminho para alcançar a meta é corroborada por uma avaliação dos ODM em 68 países prioritários realizada em 2008 (COUNTDOWN COVERAGE WRITING GROUP, 2008). Esta demonstrou que o Brasil

17. Para uma resenha da literatura, ver, entre outros, Facchini e Garcia (2009).

possui a segunda maior redução da mortalidade na infância entre as nações analisadas e que é um dos 16 países com condições para atingir a meta proposta. No entanto, a mortalidade na infância tem se concentrado cada vez mais no primeiro ano de vida (mortalidade infantil) e esta, por seu turno, concentra-se nos primeiros dias de vida (fase neonatal). Nesse quadro, o alcance da meta exigirá esforços concentrados na melhoria da atenção à gestação, ao parto e ao puerpério, além de intervenções tópicas em localidades que ainda apresentam taxas de mortalidade infantil elevadas.

O governo brasileiro promoveu entre a União, estados e municípios, a assinatura do Compromisso Mais Nordeste e Mais Amazônia Legal pela Redução das Desigualdades, que envolve um conjunto de ações destinadas ao enfrentamento dos seguintes desafios: redução do analfabetismo; redução da mortalidade infantil; erradicação do sub-registro civil; e fortalecimento da agricultura familiar.

No âmbito desse compromisso, vem sendo implementado, desde 2009, o Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil Nordeste-Amazônia Legal, que tem como meta a redução da mortalidade infantil em no mínimo 5% ao ano, com foco na mortalidade neonatal (zero a 27 dias), em 250 municípios responsáveis por 50% dos óbitos infantis no país. Os acordos assinados entre o MS, os estados e municípios vigoram até o fim de 2010.

Para alcançar esse objetivo, os governos se comprometeram a desenvolver ações destinadas a:

- Ampliação em 10% do número de equipes de Saúde da Família e qualificação dos profissionais para identificação e acompanhamento das gestantes e recém-nascidos de risco.
- Ampliação de leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) e Unidades de Cuidados Intermediários (UCI).
- Ampliação da rede de bancos de leite humano.
- Qualificação para urgências e emergências obstétricas e neonatais nos estabelecimentos de saúde e no Samu.
- Garantia de insumos com comprovada eficácia que podem contribuir para a redução da morte materna e neonatal: sulfato de magnésio, surfactante pulmonar e corticóide.
- Garantia de transporte seguro do recém-nascido para centros de referência.
- Adesão das maternidades à iniciativa Hospital Amigo da Criança.
- Realização de cursos de especialização, aperfeiçoamento e atualização para profissionais das equipes de saúde da família, atenção ao parto e ao recém-nascido e equipes do Samu.

- Qualificação dos profissionais de saúde para a adoção do método canguru nas maternidades.
- Melhoria da qualidade e cobertura dos sistemas de informação de mortalidade e nascidos vivos.
- Vigilância dos óbitos infantis e monitoramento da ocorrência dos óbitos periodicamente.

Prevê-se que, com o pacto, a Amazônia Legal e o Nordeste devem receber: 425 equipes de saúde da família; 460 Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF); 736 leitos de UTI; 2.208 leitos de UCI; 22 bancos de leite; 107 hospitais amigos da criança; 110 maternidades com equipes capacitadas para o método canguru; 1.659 equipes de saúde da família capacitadas.

Com a concentração dessas ações em localidades que respondem por 50% das mortes infantis, espera-se um impacto importante sobre a taxa média do país.

A redução da mortalidade infantil e da materna também integra as prioridades do Pacto pela Saúde,[18] no componente Pacto pela Vida, para o biênio 2010-2011,[19] que tem como meta nacional a redução da mortalidade infantil em 2,4% e a redução da mortalidade neonatal e pós-neonatal em 3%, no período. Na elaboração de seus respectivos Termos de Compromisso de Gestão (TCGs), estados e municípios definirão suas metas próprias, ajustadas às suas realidades.

3.3 Elaboração de modelo considerando os determinantes da Mortalidade Infantil

Nessa parte do estudo, são utilizados os dados da mortalidade infantil de cada UF para analisar os determinantes desta no período recente. Nesse modelo, utiliza-se uma função de produção em que a TMI depende das condições socioeconômicas, de condições ambientais, de serviços de saúde e de fatores demográficos.

As medidas de condições socioeconômicas envolvem o nível e a distribuição da renda e a educação, especialmente a escolaridade das mães. Uma medida de condição ambiental relevante é o saneamento, enquanto que os serviços de saúde mais relevantes dizem respeito à atenção pré-natal e a assistência ao parto. Por fim, fatores demográficos incluem a taxa de fecundidade e a idade da mãe.

Para estimar o modelo, foi utilizada uma série de dados com informações por UF os quais permitem adotar a metodologia de análise de dados em painel. Esse tipo de modelo permite lidar com características específicas das unidades de análise e, considerando-se as substanciais e persistentes diferenças existentes entre as UFs,

18. Portaria nº 399/GM, de 22 de fevereiro de 2006 – Diretrizes Operacionais do Pacto pela Saúde.
19. Portaria nº 2.669, de 3 de novembro de 2009.

mostram-se apropriados ao nosso estudo. Exemplos destas características específicas são dadas pelas diferenças culturais ou pela capacidade dos governos locais de implementarem políticas que melhorem o bem-estar da população – capacidade administrativa. Como não se conhece como se dá a relação entre a mortalidade infantil e os fatores citados anteriormente, assume-se a seguinte relação linear:

$$TMI_{it} = \alpha + \beta_1 Y_{it} + \beta_2 E_{it} + \beta_3 M_{it} + \beta_4 D_{it} + a_i + u_{it}$$

em que t representa o ano e i denota a unidade da Federação. A variável a_i representa as características específicas descritas anteriormente que afetam a mortalidade infantil, mas não são observáveis e não mudam ao longo do tempo. Estes fatores podem ajudar a explicar as diferenças históricas existentes entre a TMI das diversas UFs. A variável u_{it} é o erro idiossincrático. As demais variáveis são assim descritas: Y (condições socioeconômicas); E (condições ambientais); M (serviços de saúde); e D (fatores demográficos).

Utiliza-se nesta análise dados referentes aos anos de 1998 a 2007.[20] As medidas de condições socioeconômicas utilizadas são: *i*) razão entre o produto interno bruto (PIB) *per capita* da unidade da Federação e o PIB *per capita* nacional (*razpib*); e *ii*) percentual de mulheres que tem oito ou mais anos de estudo (*escol*) em cada UF. Para estudar o efeito das condições ambientais utiliza-se o percentual da população vivendo em áreas urbanas (*urbana*). Importante ressaltar que esta variável capta os efeitos de diversos fatores que distinguem as condições de vida nas áreas urbanas das áreas rurais e engloba o acesso a saneamento adequado,[21] condições de acesso a serviços urbanos e a outros bens e serviços que contribuem para o bem-estar da população.[22] Quanto aos serviços de saúde, a atenção pré-natal é medida pelo percentual de mulheres com filhos nascidos vivos que não realizaram nenhuma consulta pré-natal (*prenatal*) e pelo percentual da população coberta pela Saúde da Família (*psf*). A atenção ao parto é medida pelo percentual dos partos realizados em hospital (*parthosp*). Nenhuma medida de fatores demográficos foi incluída na análise devido à baixa qualidade dos indicadores disponíveis.

A tabela a seguir traz uma descrição de cada variável usada nas estimativas, suas medidas correspondentes e suas características amostrais para os anos de 1998 e de 2007. Em 1998, a média da TMI nas UFs era de 32,06 por mil nascidos vivos, com um desvio padrão de 13,11 – menor valor em torno de 18 e maior em torno de 45 por mil nascidos vivos. Em 2007, essa taxa alcançou 21,02 por mil nascidos vivos, com um desvio padrão de 7,34. Isso representa uma redução de 11 óbitos por

20. O ano de 2000 foi excluído por problemas nos indicadores para este ano.

21. Para um estudo das diferenças entre a cobertura de saneamento entre as populações vivendo em áreas urbanas e rurais, ver, Mendonça e Motta (2005).

22. Os bancos de leite materno seriam um exemplo de serviços que contribuem para a saúde infantil.

mil nascidos vivos em uma década, assim como uma importante redução no desvio padrão. Se a TMI e suas diferenças entre as UFs apresentaram uma significativa redução, observa-se que algumas das variáveis explicativas utilizadas nesse modelo não mostraram uma variação tão significativa no período. Esse é o caso da razão do PIB, da população vivendo em áreas urbanas e da proporção dos partos realizados em hospitais. Ainda que a média tenha variado pouco, as diferenças entre as UFs continuam sendo significativas: em 2007, por exemplo, em algumas delas o PIB representava 33,28 do PIB nacional, ao passo que em outras o PIB era mais de 30% acima do nacional. Além disso, alguns determinantes da TMI apresentaram significativa alteração no período. Esse é o caso do percentual de mães com filhos nascidos vivos que não tinham realizado nenhuma consulta pré-natal: a média das UFs reduziu de 10% para 2,59% e a variância também reduziu significativamente. A população coberta pelo PSF passou de 8,70% em 1998 para 56,20% em 2007.

TABELA 1
Descrição das variáveis e características amostrais – 1998 e 2007

		1998		2007	
Variável	Definição	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão
tmi	Taxa de mortalidade infantil	32,06	13,11	21,02	7,34
razpib	Razão PIB *per capita* da UF e PID *per capita* nacional	77,90	46,82	84,63	51,35
escol	Percentual de mulheres com 8 ou mais anos de estudo	37,36	8,42	52,45	8,18
urbana	Percentual da população vivendo em áreas urbanas	75,83	10,30	81,19	8,40
prenatal	Percentual de mães com filhos nascidos vivos que não realizaram nenhuma consulta pré-natal	10,33	8,10	2,59	2,52
psf	Proporção da população da UF coberta pelo PSF	8,70	11,64	56,20	21,09
parthosp	Proporção dos partos realizados em hospitais	95,67	4,84	96,32	3,92

Fonte e elaboração próprias.

Para estimar a equação mencionada, podem ser adotadas duas abordagens. A primeira, denominada de efeitos fixos, supõe que a_i seja correlacionado com as demais variáveis explanatórias e baseia-se na transformação das variáveis do modelo de modo a controlar os efeitos dos fatores não observados. A segunda assume que não existe correlação entre a_i e as demais variáveis explanatórias, de modo que a_i seja tratado como um componente do erro habitual e seja levado em conta apenas no cálculo das variâncias/covariâncias. Do ponto de vista teórico, existem ao menos duas razões para se acreditar que a primeira abordagem seja mais apropriada. Em primeiro lugar, não se pode considerar as observações como amostras aleatórias de uma grande população, pois as unidades de análise são as 27 UFs. Adicionalmente, existem razões para se crer que os fatores constantes não observados sejam correlacionados com pelo menos algumas das demais variáveis

explanatórias.[23] Por exemplo, a capacidade administrativa do governo da UF pode estar relacionada com as condições socioeconômicas existentes nesta.

A tabela 2 apresenta os resultados das estimativas de efeitos fixos usando a variável *prenatal* descrita anteriormente como medida da atenção pré-natal, modelo 1, e *psf* como medida alternativa, modelo 2.[24] No primeiro modelo, os coeficientes estimados da renda e atenção hospitalar não são estatisticamente significativos para qualquer nível de significância aceitável, enquanto os demais são estatisticamente significativos ao nível de 1%. No segundo modelo, somente o coeficiente estimado da renda não é estatisticamente significativo – o coeficiente de atenção hospitalar é significativo ao nível de 5% e os demais são significantes ao nível de 1%.

Os resultados mostram claramente que a educação, as condições ambientais e a atenção pré-natal são variáveis-chave para redução da mortalidade infantil. De acordo com os resultados do modelo 1, um aumento de uma unidade no percentual de mulheres que tem ao menos oito anos de estudo implicaria uma redução de 0,214 óbitos por mil nascidos vivos. Por sua vez, um aumento de uma unidade no percentual da população vivendo em áreas urbanas reduziria a TMI em 0,461 óbitos por mil nascidos vivos. Isso representa um decréscimo considerável quando comparado com a redução devida a melhoras na educação.[25] Vale lembrar que a variável *urbana* pode estar captando também o efeito de alguns outros fatores sobre a mortalidade infantil, como maior acesso à assistência em saúde, incluindo leitos de UTI, o que ajudaria a explicar um efeito relativo tão substancial.

Quanto aos efeitos da atenção à saúde, os resultados mostram que a falta de acesso à atenção pré-natal constitui-se em um grande empecilho à redução da mortalidade. Cada unidade adicional no percentual de mulheres que não realizam nenhuma consulta pré-natal eleva em 0,711 a TMI. Um efeito ainda mais substancial do que melhorias na condição ambiental, sugerindo que, nas atuais circunstâncias, políticas para melhorar o acesso a atenção pré-natal possam ser mais efetivas do que políticas para melhorar a educação das mulheres ou as condições ambientais. Este resultado é reforçado pelo coeficiente estimado para *psf* no modelo 2 – aumentos na cobertura do PSF parecem garantir melhor acesso aos serviços de atenção básica, que incluem serviços de atenção pré-natal. A maior importância relativa da atenção pré-natal pode ser explicada pela concentração da mortalidade infantil no período neonatal nos últimos anos. O que nos leva a crer que a atenção ao parto também passou a desempenhar papel relativamente mais significante. Mas isto não é confirmado por nossos resultados.

23. Ver Wooldridge (2002) e Baltagi (1995) para mais detalhes a respeito das duas abordagens.

24. O teste de Hausman não permitiu se rejeitar a hipótese nula – isto é, o modelo de efeitos aleatórios ser apropriado. Contudo, os coeficientes estimados são muito semelhantes e preferiu-se reportar os coeficientes de efeitos fixos pelas razões descritas no parágrafo anterior.

25. A distância fica ainda maior se compararmos os coeficientes do modelo 2.

TABELA 2
Variável dependente – TMI

Variáveis explanatórias	Modelo 1	Modelo 2
razpib	0,0289	0,0077
	(0,230)	(0,628)
escol	-0,2140	-0,1256
	(0,000)	(0,010)
urbana	-0,4606	-0,6427
	(0,000)	(0,000)
prenatal	0,7108	
	(0,000)	
psf		-0,0920
		(0,000)
parthosp	-0,0509	-0,2000
	(0,445)	(0,018)
n	243	243
R^2	0,8344	0,7404

Elaboração própria.
Nota: O valor apresentado corresponde ao coeficiente ß da regressão e o valor entre parênteses é o *p-valor.*
R^2 refere-se ao R^2 dentro da amostra (within).

Embora os resultados sugiram que melhorias na atenção ao parto também sejam relevantes para a redução da mortalidade infantil, o efeito estimado é bem inferior àquele da atenção pré-natal. A dificuldade em estimar o efeito parcial da proporção de partos realizados em hospitais (*parthosp*) sobre a TMI no modelo 1 pode ser explicada pela alta correlação entre esta variável e a medida de atenção pré-natal – em 2007, a correlação entre as variáveis é de -0,8547. Adicionalmente, não parece ter havido mudanças significativas na variável usada como medida de atenção ao parto ao longo do período de análise, como pode ser visto na tabela 1 – descrição das variáveis e características amostrais. Por fim, a proporção de partos realizados em hospitais não parece ser a medida mais adequada para captar os efeitos da atenção ao parto sobre a mortalidade infantil. Uma medida mais adequada seria o percentual dos partos atendidos por médicos, bem como uma série com informações sobre disponibilização de equipamentos hospitalares para atenção ao recém-nascido, como, por exemplo, a presença e o funcionamento de UTIs neonatais, porém estes indicadores não estão disponíveis no momento.[26] De qualquer modo, de acordo com os resultados do modelo 2, um aumento de uma unidade no percentual de partos realizados em hospital contribuiria para reduzir em 0,2 óbitos por mil nascidos vivos a TMI.

Deve-se ressaltar, também, que ainda que a mortalidade infantil esteja se concentrando no período neonatal, os óbitos ocorridos entre o 28º e o 365º dias de vida ainda respondem por mais de 30% dos óbitos de crianças menores de

26. A Pesquisa Nacional Demografia e Saúde traz informações sobre a presença de médico, mas permite a construção deste indicador apenas em nível regional e nacional. Adicionalmente, entre os anos do estudo, 1998-2007, apenas em 2006 a pesquisa foi realizada.

um ano no país. Isso explica a importância que ainda se observa nas condições socioeconômicas e ambientais como fatores explicativos da mortalidade infantil.

Ainda assim, os resultados do modelo mostram que a atenção básica, mais especificamente a atenção pré-natal, tem um impacto significativo sobre a mortalidade infantil e que, dessa forma, é importante investir em seu aprimoramento, com ampliação de cobertura e da qualidade. Adicionalmente, dada a crescente importância relativa da mortalidade infantil no período neonatal, investimentos na qualificação hospitalar e em UTIs neonatais também se tornam cada vez mais necessários.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mortalidade infantil vem caindo acentuadamente no Brasil nas últimas décadas, mas ainda se situa em níveis bastante elevados. A estimativa mais otimista aponta para uma TMI na vizinhança de 20 óbitos por mil nascidos vivos no ano de 2007 e ainda é possível encontrar municípios brasileiros em que a taxa não está muito distante de 100 óbitos por mil nascidos vivos. Ademais, ainda persistem fortes desigualdades entre os níveis subnacionais. Especialmente, entre as regiões Sul e Nordeste. Em 2007, a TMI na região Nordeste foi estimada em 2,2 vezes a taxa observada na região Sul e a diferença é ainda mais acentuada quando se compara as UFs das respectivas regiões. Alagoas, o estado brasileiro com a TMI mais elevada, tinha em 2007 uma taxa 3,2 vezes aquela observada no Rio Grande do Sul, o estado com a taxa mais baixa.

O declínio da mortalidade infantil veio acompanhado de mudanças também nos seus componentes e, consequentemente, nas causas de óbito. Entre 1990 e 2008, a participação do componente pós-neonatal caiu de 50,9% para 31,5%. As doenças infecciosas estão entre as principais causas de óbito no componente pós-neonatal, enquanto as afecções perinatais constituem a principal causa de óbito no componente neonatal. Apesar de ainda ser uma proporção considerável, a redução mais expressiva da mortalidade pós-neonatal denota o desenvolvimento socioeconômico e melhorias na infraestrutura ambiental ocorridos no período, que condicionam a desnutrição infantil e as infecções. Em especial, cabe destacar os avanços obtidos em termos de melhor acesso à alimentação, à educação e ao saneamento básico.

Também se avançou substancialmente na ampliação do acesso à atenção à saúde desde a criação do SUS. Especialmente no que diz respeito à atenção básica, a partir da implantação, em 1994, da estratégia de Saúde da Família, que vários estudos demonstram, que teve um impacto positivo sobre a mortalidade infantil. Mas, o aumento da proporção de óbitos no período neonatal exige que, além de continuar melhorando o acesso a atenção básica, sejam adotadas políticas que visam melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de atenção à saúde materna e infantil – atenção à gestação, ao parto e ao puerpério.

Essas recomendações de política são reforçadas pelo estudo econométrico dos determinantes da mortalidade infantil aqui elaborado. Os resultados mostram que

a educação, as condições ambientais e a atenção pré-natal são fatores-chave para a redução da mortalidade infantil, com maior destaque para o último. Os resultados sugerem que políticas para melhorar o acesso à atenção pré-natal possam ser mais efetivas para a redução da mortalidade infantil do que políticas para melhorar a educação das mulheres ou as condições ambientais. O que parece intuitivo devido à concentração da mortalidade infantil no período neonatal nos últimos anos. Contudo, cabe lembrar que os óbitos no período pós-neonatal ainda representam mais de 30% do total de óbitos no país, sugerindo também que ainda há muito a ser feito em termos de melhorias nas condições socioeconômicas e nas condições ambientais.

As perspectivas da mortalidade infantil dependem do que deverá acontecer com seus determinantes nos próximos anos. Quanto à escolaridade, ainda que se observe uma ampliação na média de anos de estudo da população, ainda há importantes barreiras a serem vencidas: a taxa média esperada de conclusão da oitava série do ensino fundamental estava abaixo de 60%, ou seja, entre aqueles que iniciam esse ciclo de ensino mais de 30% não o concluem. No Norte e Nordeste essas taxas são bem inferiores, com uma perspectiva de conclusão inferior a 40%. Para ampliar o percentual de mães com mais de oito anos de estudo, há que se ampliar a eficiência do sistema educacional (IPEA, 2009, p.13).

No caso da atenção pré-natal, observa-se que mais de 50% das mães com filhos nascidos vivos já realizavam mais de sete consultas. Contudo, na maioria das UFs do Norte, cerca de 25% das mães que tiveram filhos nascidos vivos em 2007 haviam realizado menos de quatro consultas pré-natal. Se os investimentos previstos no Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil forem realizados, isso deve contribuir para melhorar o acesso e qualificar a atenção ao pré-natal e ao parto.

Segundo os dados do suplemento da PNAD, em 2008, 50% dos domicílios do Norte estavam cadastrados em unidade de Saúde da Família. Se for considerado que é nessa região onde se encontram as maiores barreiras geográficas para se garantir o acesso da população aos serviços de saúde, ainda há muito a ser feito para que as mães tenham uma atenção pré-natal em quantidade e com qualidade adequadas.

O pacto prevê a implantação de Equipes de Saúde da Família (ESFs) em praticamente todos os estados do Nordeste e da Amazônia Legal. Ainda não temos informação de quantas ESFs serão implantadas em cada um dos 250 municípios contemplados pelo pacto. A informação disponibilizada até o momento refere-se apenas ao aumento de equipes por estado. Como o objeto da pactuação é a redução da mortalidade infantil, entre os municípios contemplados nesse processo, as ESFs deveriam ser prioritariamente implantadas naqueles com menor cobertura populacional em termos de ESF e/ou maiores taxas de mortalidade infantil. O ideal seria ter uma cobertura mínima de 70% em todos os municípios contemplados pelo pacto. Isso poderá afetar significativamente a probabilidade de sucesso em acelerar a redução da TMI no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. D. M.; BARROS, M. B. A. Atenção à saúde e mortalidade neonatal: estudo caso-controle realizado em Campinas, SP. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 22-35, 2004.

ALMEIDA, M. F. *et al*. Mortalidade neonatal no município de São Paulo: influência do peso ao nascer e de fatores sócio-demográficos e assistenciais. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 93-107, 2002.

ALVES, D.; BELUZZO. W. **Child Health and Infant Mortality in Brazil**. Washington, DC: IADB, 2005 (Research Network Working papers; R-493).

ARAÚJO, B. F.; BOZZETTI, M. C.; TANAKA, A. C. A. Mortalidade neonatal precoce no município de Caxias do Sul: um estudo de coorte. **Jornal de Pediatria**, Rio de Janeiro, v. 76, n. 3, p. 200-206, 2000.

BALTAGI, B. H. **Econometric Analysis of Panel Data**. Chichester, Sussex: John Wiley & Sons Ltd., 1995.

BIBLIOTECA VIRTUAL EM SAÚDE (BVS); REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE (RIPSA). **Metodologia Ripsa**: concepção e estruturação. Disponível em: <http://www.ripsa.org.br/php/level.php?lang=pt&component=70&item=1>. Acesso em: 23 abr. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Coordenação Econômica. Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada. **Plano decenal de desenvolvimento econômico e social**: saúde e saneamento. Diagnóstico preliminar. Brasília, maio 1966.

_____. Ministério da Saúde. **PNDS 2006**: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – Relatório. Brasília, 2008.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Sistema Nacional de Vigilância em Saúde**: relatório de situação. 4. ed. Brasília, 2009.

COSTA, V. L. C.; SILVA, P. L. B.; BIASOTO, G. (Org.). **Efetividade das políticas de saúde**: experiências bem-sucedidas na América Latina. Anais do seminário. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2008 (ISBN 978-85-88159-86-0).

COUNTDOWN COVERAGE WRITING GROUP. On behalf of the countdown to 2015 core group. Countdown to 2015 for maternal, newborn, and child survival: the 2008 report on tracking coverage of interventions. **The Lancet**, v. 371, n. 9620 (4), p. 1247-1258, 2008.

FACCHINI, L. A.; GARCIA, L. P. Evolução e avanços da Saúde da Família e os 20 anos do Sistema Único de Saúde no Brasil. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Brasil 2008**: 20 anos do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Brasília, 2009.

FLORES, L. P. O. **Metodologia de c**álculo da Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil. Texto produzido para o CTI de mortalidade da RIPSA, 2009. Brasília. Mimeografado.

FRANÇA, E.; LANSKY, S. **Mortalidade infantil neonatal no Brasil**: situação, tendências e perspectivas. Brasília: Opas, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Departamento da População e Indicadores Sociais. **Evolução e perspectivas da mortalidade infantil no Brasil**. Rio de Janeiro, 1999. 45 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, ISSN 1516-3296; n. 2).

_____. Diretoria de Pesquisas/Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2007 (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 21).

_____. Diretoria de Pesquisas/Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade**: 1980-2050 – Revisão 2008. Rio de Janeiro, 2008.

_____. Diretoria de Pesquisas/Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2009 (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 23).

_____. **Um panorama da saúde no Brasil**: acesso e utilização dos serviços, condições de saúde e fatores de risco e proteção à saúde 2008. Rio de Janeiro, 2010.

IPEA. **PNAD 2008**: primeiras análises – educação, gênero e migração. Brasília, 2009 (Comunicado da Presidência, n. 32).

_____. **IV Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, 2010.

IRFFI, G.; OLIVEIRA, J.; BARBOSA, E. **Análise dos determinantes socioeconômicos da Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) no Ceará**. Fortaleza: Ipece, abr. 2008 (Texto para Discussão, n. 48).

JORGE, M. H. P. M.; LAURENTI, R.; GOTLIEB, S. L. D. Análise da qualidade das estatísticas vitais brasileiras: a experiência de implantação do SIM e do SINASC. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 3, p. 643-654, 2007.

LANSKY, S. *et al*. Evolução da mortalidade infantil no Brasil: 1980 a 2005. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Brasil 2008**: 20 anos do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Brasília, 2009.

MACINKO, J.; GUANAIS, F. C; MARINHO, M. F. S. Evaluation of the impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil,1990-2002. **Journal of epidemiology and community health**, v. 60, n. 1, p. 13-19, 2006.

MACINKO, J. *et al*. Going to scale with community based primary care: an analysis of the family health program and infant mortality in Brazil, 1999 a 2004. **Social Science and Medicine**, v. 65, n. 10, p. 2070-2080, Nov. 2007.

MENDONÇA, M. J. C.; MOTTA, R. S. **Saúde e saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1081).

MONTEIRO, C. A.; CONDE, W. L. Tendência secular da desnutrição e da obesidade na infância na cidade de São Paulo (1974-1996). **Revista Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 52-61, 2000. Suplemento.

MORAIS NETO, O. L.; BARROS, M. B. A. **Fatores de risco para mortalidade neonatal e pós-neonatal na região Centro-Oeste do Brasil**: linkage entre banco de dados de nascidos vivos e óbitos infantis. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 477-485, 2000.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS); REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE (RIPSA). **Indicadores e Dados Básicos para a Saúde**: IDB 2009 Brasil. Brasília: Opas, 2009.

_____. **Iniciativa regional de dados b**ásicos em **saúde**. Disponível em: <http://www.ripsa.org.br/php/level.php?lang=pt&component=70&item=1>. Acesso em: 23 abr. 2010.

REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE (RIPSA). **Indicadores básicos para a saúde no Brasil**: conceitos e aplicações. 2 ed. Brasília: Opas, 2008.

SCHOEPS, D. *et al*. Fatores de risco para mortalidade neonatal precoce. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 41, n. 6, p. 1013-1022, 2007.

SIMÕES, C. **A mortalidade infantil na d**écada de 90 e **alguns condicionantes s**ócio-econômicos. 2001. Mimeografado.

SOUSA, T. R. V.; MAIA, S. F. Uma investigação dos determinantes da redução da taxa de mortalidade infantil nos estados da região Nordeste do Brasil. CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE POPULAÇÃO, 1. Caxambú: ALAP, 18-20 set. 2004.

SOUZA, F.; DUARTE, E. **Atenção b**ásica e **mortalidade infantil no Brasil**: relatório de pesquisa no âmbito do projeto efetividade das políticas de saúde – experiências bem-sucedidas na América Latina. Campinas: NEPP/Unicamp, 2006.

SZWARCWALD, C. L. *et al*. Mortalidade infantil no Brasil: Belíndia ou Bulgária? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 503-516, 1997.

_____. Estimação da mortalidade infantil no Brasil: o que dizem as informações sobre óbitos e nascimentos do Ministério da Saúde? **Cad. Saúde Pública**, v. 18, n. 6, p. 1725-1736, 2002.

VICTORA, C. G. Intervenções para reduzir a mortalidade infantil pré-escolar e materna no Brasil. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 69, 2001.

ZANINI R. R. *et al*. Tendência da mortalidade infantil no Rio Grande do Sul, Brasil, 1994-2004: uma análise multinível de fatores de risco individuais e contextuais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 5, p. 1035-1045, maio 2009.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. Cambridge, MA: MIT, 2002.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **World health statistics 2010**. Genebra, 2010.

ANEXO

Diferenças nas estimativas da taxa de mortalidade infantil

Até a década de 1990, não havia no Brasil um sistema de informações nacional sobre nascidos vivos. Assim, ainda que, desde a década de 1970, já estivesse disponível um Sistema de Informação sobre Mortalidade, a estimativa da mortalidade infantil não tinha um denominador nacional (de nascidos vivos) que permitisse o seu cálculo direto. Dessa forma, até a implantação do SINASC na década de 1990, as estimativas da taxa de mortalidade infantil para o Brasil baseavam-se nos métodos demográficos indiretos.

A implantação do SINASC e sua utilização conjunta com o SIM permitiram que técnicos de alguns estados aplicassem as informações extraídas diretamente desses sistemas para o cálculo direto da mortalidade infantil. Em parte desses estados começou-se a questionar o fato das estimativas continuarem baseando-se apenas em métodos indiretos, visto que estas estimativas apresentavam taxas sempre superiores àquelas obtidas pelos métodos diretos ou por um mistura de métodos diretos com métodos indiretos (*mix*).

Essa discussão sobre as divergências nas estimativas feitas pelos métodos direto, indireto ou *mix* levou a criação de um comitê de mortalidade vinculado a Ripsa e que esse discutisse qual a metodologia mais adequada para o cálculo da TMI para o Brasil. Essa discussão encontra-se muito bem descrita em Flores (2009).

Os principais problemas destacados foram:

- As TMIs obtidas por métodos indiretos para algumas UFs resultavam sistematicamente superiores às calculadas por métodos diretos e indicam a existência de subenumeração de óbitos infantis.[27] A magnitude dessa subenumeração era questionada pelas equipes desses estados, visto que seus sistemas de informação eram considerados como tendo uma qualidade muito boa.
- Ao comparar os óbitos infantis obtidos por projeções demográficas com aqueles extraídos do SIM, aquelas pareciam indicar uma redução de cobertura deste sistema de informação e isso também era questionado pelos estados.
- Em várias UFs, o número de nascidos vivos informados no SINASC superava os dados derivados de projeções demográficas, podendo significar subestimação da taxa de fecundidade nas projeções e sobrevalorização da mortalidade infantil. "Argumentos em contrário incluem o

27. No fim da década de 1990, quando essa discussão teve início, quatro unidades da Federação questionavam os métodos indiretos, a saber: São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e o Distrito Federal.

ritmo bem mais acelerado de implementação do Sinasc em relação ao SIM, aumentando o valor do denominador da taxa e reduzindo, por conseqüência, o quociente da fração" (FLORES, 2009, p. 4).

- Por seu turno, os métodos indiretos não sofrem influências operacionais as quais estão sujeitos os sistemas de informações SIM e SINASC. Adicionalmente, dados de outras fontes indicavam importante subnotificação destes sistemas.

A partir das discussões desse grupo, a Ripsa optou por adotar um método que mesclava as estimativas realizadas por métodos diretos para alguns estados com aquelas realizadas por métodos indiretos.

Para definir quais UFs teriam suas taxas de mortalidade infantil por quais métodos, foram estabelecidos critérios baseados na cobertura e regularidade do SIM e do SINASC. Com relação à cobertura, essa análise foi feita comparando as informações de nascidos vivos do SINASC com as estimativas feitas pelo IBGE. No caso da adequação, a avaliação é feita levando em conta a cobertura e a regularidade do SIM. Para o cálculo da regularidade foi considerado o coeficiente de determinação (R^2) obtido a partir do ajuste de uma função exponencial dos óbitos infantis do SIM durante o período compreendido entre 2000 e 2006. Considerou-se a cobertura média desse período. Para a composição do índice de adequação (IA), a cobertura recebe um peso de 60% e a regularidade um peso de 40%.

$$IA = 0{,}60X\,C + 0{,}40X\,R^2$$

Com os resultados obtidos com esta metodologia identificam-se quatro situações:

1. SINASC (cobertura >90%) e SIM (adequação >80): Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Este é o único grupo em que se faz o cálculo direto das taxas de mortalidade infantil e da infância, ou seja, são utilizadas diretamente as informações provenientes do SIM e do SINASC.
2. SINASC (cobertura >90%) e SIM (adequação <80): Acre, Amazonas, Pernambuco e Tocantins, com cálculo direto dos nascimentos e indireto dos óbitos.
3. SINASC (cobertura <90%) e SIM (adequação <80): Mato Grosso, Pará, Goiás, Sergipe, Amapá, Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Maranhão, Roraima, Piauí, Alagoas e Bahia, com cálculo indireto dos nascimentos e óbitos.

4. SINASC (cobertura <90%) e SIM (adequação >80): Minas Gerais e Rondônia, com cálculo direto dos óbitos e indireto dos nascimentos.

A análise continuada desses critérios permite observar quais UFs estão próximas a satisfazê-los, isto é, estão melhorando a cobertura e a adequação de seus sistemas de nascimento e mortalidade. Estes resultados ajudam a direcionar as políticas e a concentrar os esforços a curto, médio e longo prazo para melhoria de qualidade da informação.

Observa-se que a discussão ainda continua e a realização do Censo Demográfico 2010 deve lançar luz sobre esse processo. Adicionalmente, o Ministério da Saúde vem fazendo importante trabalho de redução da subnotificação e do sub-registro.

No quadro 1A são apresentados alguns estudos que adotam diferentes métodos para estimar a TMI. O nível de desagregação varia, mas a maioria dos estudos traz estimativas para Brasil, regiões e UFs.

QUADRO 1A
Diferentes métodos para estimação da mortalidade infantil: estudos selecionados

Estudo	Período	Desagregação	Método
IBGE (2008)	1980-2050	Brasil	Demográfico indireto
IBGE (1999)	1985-2000	Brasil, região, estados e DF	Demográfico indireto
IBGE (2001)	1990 e 2000	Brasil, região, estados e DF	Demográfico indireto
IBGE (2005)	1994-2004	Brasil, região, estados e DF	Direto e demográfico indireto
IDB (2007)	1990, 1995 e 1998-2006	Brasil, região e DF	Demográfico indireto
IDB (2008)	1997-2007	Brasil, região, estados e DF	Direto e demográfico indireto
IBGE (2009)	2008	Brasil, região, estados e DF	Demográfico indireto

TABELA 1B

Taxa de Mortalidade Infantil (< 1 ano por mil nascidos vivos)

	IBGE(2008)									C. Simões						Ripsa (2008)							
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
N	**63,30**	**58,81**	**54,58**	**50,76**	**47,42**	**44,59**	**42,26**	**40,37**	**38,88**	**36,97**	**35,25**	**33,65**	**32,19**	**31,07**	**29,78**	**28,62**	**27,67**	**26,59**	**25,59**	**24,47**	**23,58**	**22,75**	**22,14**
RO	61,19	55,94	51,39	47,56	44,44	41,96	40,01	38,52	37,37	34,31	32,54	30,88	29,36	28,00	26,74	25,37	24,63	23,63	22,71	21,86	21,15	20,51	19,91
AC	71,25	66,57	62,29	58,51	55,26	52,53	50,28	48,47	47,02	46,34	44,17	42,22	42,29	45,59	39,49	35,59	34,40	32,93	31,58	30,32	29,48	28,72	28,04
AM	58,10	54,07	50,08	46,44	43,37	40,95	39,14	37,83	36,91	36,42	34,83	33,41	32,14	31,02	30,01	29,21	28,37	27,18	26,06	24,42	23,26	22,11	21,52
RR	52,33	50,17	48,24	46,54	45,06	43,78	42,68	41,74	40,95	31,14	29,38	27,79	26,29	24,81	20,17	21,56	21,45	20,52	19,65	18,74	17,93	17,20	16,64
PA	65,93	62,91	59,39	55,56	51,68	48,05	44,87	42,26	40,22	37,67	35,89	34,25	32,74	31,38	30,14	29,02	28,03	27,03	26,09	25,17	24,39	23,69	23,09
AP	49,51	46,80	44,23	41,88	39,81	38,03	36,54	35,33	34,36	32,10	30,88	29,72	25,84	25,40	26,85	25,95	25,23	24,55	23,94	23,02	22,14	21,30	20,85
TO	67,16	61,84	56,76	52,11	48,02	44,55	41,70	39,42	37,62	36,31	34,70	33,34	32,10	31,06	30,18	28,47	26,97	25,89	24,89	23,78	22,88	22,04	21,42
NE	**95,27**	**90,47**	**85,93**	**81,70**	**77,82**	**74,30**	**71,15**	**68,37**	**65,92**	**59,55**	**55,99**	**52,59**	**50,36**	**47,11**	**44,31**	**41,57**	**39,33**	**36,94**	**34,81**	**32,68**	**31,16**	**29,76**	**28,67**
MA	96,27	91,11	86,16	81,55	77,41	73,79	70,69	68,10	65,98	60,48	56,89	53,52	50,38	47,50	44,86	43,24	40,41	38,17	36,11	34,13	32,60	31,24	30,07
PI	80,87	76,52	72,45	68,74	65,43	62,55	60,07	57,99	56,25	52,36	49,43	46,63	43,97	41,47	39,12	36,47	35,02	33,17	31,51	29,96	28,57	27,30	26,19
CE	93,44	87,74	82,50	77,77	73,57	69,93	66,79	64,14	61,91	59,03	54,50	50,31	46,49	43,04	39,97	37,23	34,97	32,78	30,83	28,85	27,13	25,59	24,37
RN	103,58	95,97	89,06	83,00	77,85	73,57	70,10	67,33	65,15	58,36	54,83	51,59	53,34	50,49	47,69	41,62	39,66	37,90	36,31	34,32	32,53	30,87	29,85
PB	111,97	104,88	97,89	91,35	85,52	80,53	76,42	73,14	70,58	64,09	60,24	56,69	53,40	50,39	47,66	44,83	43,02	40,32	37,81	35,30	33,66	32,17	30,95
PE	103,54	97,41	91,37	86,56	81,97	77,94	74,48	71,53	69,05	61,53	58,16	55,01	57,09	51,41	47,94	44,29	42,66	39,25	36,12	32,89	31,45	30,10	29,16
AL	116,88	112,77	108,60	104,41	100,28	96,25	92,37	88,69	85,25	82,96	78,26	73,73	69,40	65,33	61,54	58,40	54,96	51,82	48,99	46,42	44,43	42,69	41,16
SE	92,03	86,34	81,16	76,50	72,37	68,73	65,56	62,82	60,47	51,98	49,22	46,70	45,03	44,70	43,90	40,53	37,64	36,12	34,67	33,15	31,94	30,86	30,03
BA	83,86	78,77	74,03	69,74	65,95	62,67	59,89	57,56	55,65	53,58	50,55	47,62	44,82	42,18	39,72	37,57	35,43	33,36	31,62	29,88	28,54	27,26	26,30
SE	**47,96**	**44,58**	**41,39**	**38,47**	**35,86**	**33,57**	**31,62**	**29,97**	**28,60**	**26,63**	**25,25**	**24,38**	**23,06**	**21,61**	**19,96**	**19,15**	**18,31**	**17,32**	**17,01**	**16,28**	**15,38**	**15,03**	**14,57**
MG	58,69	53,69	49,08	44,97	41,41	38,42	35,95	33,96	32,38	30,64	28,95	27,41	26,01	24,75	23,61	22,34	21,73	20,80	19,97	19,13	18,48	17,88	17,40
ES	43,17	41,14	39,26	37,55	36,00	34,60	33,36	32,25	31,28	27,53	26,33	22,82	19,26	20,11	17,68	18,84	17,87	16,09	16,36	15,03	15,61	15,37	13,90
RJ	44,32	41,67	39,22	36,97	34,93	33,11	31,50	30,09	28,86	26,37	25,14	25,86	24,04	22,56	21,28	19,74	18,25	17,94	17,66	17,24	16,01	15,29	14,78
SP	39,69	37,56	35,61	33,85	32,27	30,85	29,59	28,47	27,49	24,57	23,29	22,47	21,60	19,84	17,91	17,33	16,50	15,30	15,19	14,49	13,50	13,39	13,06
S	**41,18**	**37,58**	**34,32**	**31,51**	**29,20**	**27,36**	**25,94**	**24,87**	**24,08**	**25,31**	**24,09**	**19,16**	**17,54**	**18,72**	**17,17**	**17,03**	**16,40**	**16,05**	**15,78**	**14,98**	**13,80**	**13,34**	**12,94**
PR	47,60	44,62	41,91	39,50	37,37	35,52	33,93	32,58	31,44	28,77	27,44	20,79	19,13	20,98	19,67	19,58	17,49	16,83	16,49	15,53	14,55	13,97	13,22
SC	38,44	35,77	33,43	31,41	29,71	28,28	27,09	26,11	25,31	26,67	25,30	17,58	17,44	17,00	16,35	15,71	15,52	15,27	14,10	13,62	12,59	12,55	12,77
RS	29,25	27,75	26,42	25,24	24,20	23,30	22,51	21,84	21,25	20,88	19,85	18,28	15,90	17,30	15,10	15,14	15,75	15,64	15,97	15,16	13,68	13,13	12,75
CO	**44,15**	**40,69**	**37,68**	**35,12**	**32,97**	**31,19**	**29,74**	**28,56**	**27,61**	**27,35**	**25,95**	**25,44**	**24,36**	**23,32**	**21,86**	**20,92**	**20,65**	**19,29**	**18,70**	**18,54**	**17,71**	**17,06**	**16,51**
MS	45,17	41,82	38,84	36,27	34,11	32,34	30,91	29,78	28,90	25,22	23,79	27,62	26,12	25,24	24,87	23,83	24,01	20,33	20,13	21,29	19,34	18,78	19,19
MT	50,75	47,54	44,57	41,87	39,45	37,30	35,42	33,78	32,38	30,80	29,33	27,97	26,70	25,54	24,47	23,24	22,62	21,77	20,99	20,17	19,44	18,77	18,23
GO	46,63	43,08	39,93	37,20	34,90	33,01	31,47	30,24	29,28	28,31	26,90	25,60	24,41	23,34	22,49	21,48	20,74	20,00	19,32	18,60	17,97	17,41	16,99
DF	42,45	39,52	36,90	34,60	32,62	30,92	29,49	28,30	27,31	22,28	21,08	20,03	19,12	18,33	15,14	14,40	15,18	13,65	13,30	13,95	13,63	12,80	11,09
BR	66,59	62,32	58,20	54,36	50,88	47,81	45,18	42,96	41,13	38,31	36,20	33,51	31,90	30,43	28,37	27,36	26,30	24,89	23,88	22,59	21,43	20,66	20,01

Fonte: IBGE (2008), Ripsa (2008) e planilha excel disponibilizada por Celso Simões.

CAPÍTULO 9

PERSPECTIVAS PARA O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Há duas décadas o debate nacional e internacional sobre os sistemas de proteção social vem sendo realizado em um contexto marcado pela demanda por reformas. Estas demandas se dirigem, com particular ênfase, às políticas que operam benefícios monetários, sejam eles organizados na forma de seguro social, sejam eles operadores de transferências não contributivas. Em geral, sustentam-se em críticas dirigidas à forma como se consolidou, a partir de meados do século passado, a participação do Estado no campo social. Esta participação vem sendo apontada como excessiva, particularmente devido à progressão dos gastos públicos que a acompanha. Críticas se estendem ainda ao impacto social destes gastos, que operando por meio de uma solidariedade obscura no âmbito do financiamento, geraria uma desresponsabilização dos indivíduos em face dos riscos que permeiam trajetórias e ciclos de vida. Paralelamente, as transformações sociais que vêm sendo observadas no âmbito do trabalho e da demografia também vêm alimentando propostas de reformas. As mudanças ocorridas no mundo do trabalho reforçam o questionamento sobre a centralidade dos programas de seguro social. Seu caráter contributivo, obrigatório e associado a uma expectativa de trajetória estável no mercado de trabalho, parece pouco compatível com a perspectiva de trajetórias profissionais mais instáveis, assim como com a demanda de redução do custo do trabalho por parte das empresas premidas pela busca de maior competitividade. Da mesma forma, o envelhecimento progressivo da população impulsiona o debate sobre a pressão crescente sobre os atuais programas de aposentadoria, estimulando a apresentação de propostas de reformas neste âmbito.

No Brasil, a reforma do sistema de proteção social tem sido objeto de debate desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Abraçando um modelo generoso e includente de proteção social, a CF/88 se tornou objeto de críticas, e as propostas de reformas têm se sucedido ao longo dos últimos 20 anos. Durante a década de 1990, mudanças foram efetivamente realizadas no âmbito da Previdência Social.[1] Entretanto elas não representaram uma desor-

1. 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 (2008) e Campos e Pochmann (2008).

ganização do sistema gestado no fim dos anos 1980. Apesar de uma série de constrangimentos e limitações,[2] o projeto adotado em 1988 ainda permanece como a referência organizadora do sistema brasileiro de proteção social.[3] Neste contexto, o país não tem assistido a uma retirada do Estado do campo social. Pode-se mesmo observar a sua ampliação com a emergência, desde o ano de 2000, de uma nova geração de programas, visando garantir o acesso a uma renda mínima por parte das famílias pobres.[4]

De fato, a trajetória observada nas últimas duas décadas tem se assentado em um amplo reconhecimento das responsabilidades públicas no campo social, assim como em um efetivo esforço de consolidação das políticas sociais. Contudo, as dificuldades tem sido inúmeras e aos problemas no campo da gestão, do gasto e do financiamento, somam-se as mudanças sociais e as distintas perspectivas no que diz respeito ao papel que pode cumprir o nosso sistema de proteção social na configuração de um país mais moderno e socialmente justo.

Este capítulo pretende tratar da oferta de benefícios monetários no âmbito do sistema brasileiro de proteção social (SBPS). O seu objetivo é o de discutir as perspectivas e alternativas para a evolução do campo da garantia de renda à luz de sua trajetória recente. Serão assim analisados as principais políticas e programas que operam benefícios monetários, quais sejam, a Previdência Social e os programas assistenciais – Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF) – para, em seguida, avançar em algumas reflexões sobre as perspectivas colocadas para estes programas, analisados não como iniciativas isoladas, mas como componentes de um movimento mais geral, que será aqui denominado de *sistema público de garantia de renda*.

Para tanto, o capítulo procederá, em um primeiro momento, à apresentação geral dos principais programas que operam benefícios monetários no SBPS. Desta forma, na seção 2 serão apresentados, em linhas gerais, os programas federais que operam benefícios monetários, tanto os de natureza contributiva como os de natureza não contributiva, *traçando um quadro sobre a abrangência e perfil* do que pode ser chamado do sistema de garantia de renda da seguridade social brasileira. Em seguida, na seção 3, serão tratados os instrumentos

2. Pode-se lembrar a dificuldade de implementação dos Arts. 165 e 195 da Constituição Federal de 1988, que determinam a existência do orçamento da seguridade social e definem seus critérios e fontes de financiamento. Uma análise destas e de outras dificuldades no processo de implementação da seguridade social pode ser encontrada em Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009).

3. Ver a respeito Ipea (2009).

4. Também no âmbito internacional, observa-se a progressiva expansão de programas não contributivos de garantia de renda, que vem sendo acompanhada pela adoção de medidas restritivas especialmente no que diz respeito ao acesso aos programas de seguro-desemprego e de aposentadoria. Entretanto, em que pesem as reformas adotadas, é cada vez maior o número de autores que afirmam que a trajetória recente daqueles sistemas na Europa e América do Norte não tem implicado uma efetiva redução da intervenção do Estado no campo social, mas sim em sua transformação. Ver a respeito Théret e Barbier (2004) e Dufour, Boismenu e Noel (2003).

especificamente voltados à cobertura dos chamados *riscos sociais*, que por sua dimensão e anterioridade sobre os demais, constituíram-se na mesma base do sistema brasileiro de proteção social. Na seção 4 serão examinados os programas assistenciais destinados a conceder benefícios monetários para pessoas e famílias em situação de pobreza. A seção 5 apresentará uma discussão sobre riscos sociais e pobreza, princípios organizadores dos dois pilares da proteção social brasileira no âmbito da garantia de renda. Pretende-se refletir sobre em que medida tais princípios convergem ou se confundem, tendo em vista a possibilidade de fusão ou integração dos programas analisados nas seções precedentes. Dando continuidade a esta reflexão, a seção 6 examinará a evolução e o quadro de desproteção que emerge do atual perfil do nosso sistema de garantia de renda, tendo como referência os principais riscos sociais que se apresentam para a população ativa e seus dependentes. Examinará ainda a evolução e o quadro da desproteção no âmbito da garantia mínima de renda. A seção 7 formulará alguns cenários para a consolidação do sistema de garantia de renda da proteção social brasileira, assim como de seus pilares contributivo e não contributivo.

2 O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA NO BRASIL

2.1 Quadro geral

A garantia de renda tem se consolidado como objetivo central dos sistemas de proteção social. Os programas que operam tal objetivo o fazem por meio de diferentes benefícios monetários financiados por esquemas contributivos e/ou por impostos gerais. De fato, desde o fim do século XIX diversos Estados nacionais instituíram programas de *seguros sociais,* a partir do reconhecimento de que a sociedade salarial expunha os trabalhadores a riscos de empobrecimento e de sobrevivência em situações que, independente de sua vontade, o exercício do trabalho se torna uma impossibilidade. Tais situações são identificadas aos chamados *riscos sociais*: doenças, idade avançada, acidentes, desemprego, entre outros eventos. Para fazer em face de tais situações, passíveis de ocorrer a qualquer trabalhador, os programas ancorados no seguro social se assentam em contribuições obrigatórias. Elas se destinam à reposição da renda dos trabalhadores e suas famílias quando confrontados aos riscos sociais.

Os sistemas de proteção social desenvolveram ainda, na maior parte dos países,[5] benefícios não contributivos, próprios do campo da assistência social, destinados à proteção daqueles reconhecidamente incapacitados para o trabalho (idosos, inválidos, órfãos e outros grupos marcados por situações específicas de vulnerabilidade) e desprovidos de meios adequados de subsistência. Na segunda metade do

5. Em alguns países, antes mesmo de se instituir seguros sociais.

século XX, o florescimento dos Estados de Bem-Estar Social permitiu não apenas a ampliação da cobertura dos seguros sociais para uma mais ampla variedade de riscos e clientelas, como também assegurou o desenvolvimento de uma extensa rede de proteção social, que incluía transferências monetárias não contributivas e serviços sociais de natureza variada.

No Brasil, os programas de reposição da renda dariam seus primeiros passos entre as décadas de 1920 e 1930, quando foram criadas as primeiras instituições previdenciárias. Mas foi somente a partir de meados dos anos 1980 que o país disporia de outros instrumentos – contributivos e não contributivos – que alargariam o espectro do seu sistema de proteção social no campo da garantia de renda. Em 1986 seria criado o seguro-desemprego. Logo depois, a CF/88 determinaria a instituição da categoria de *segurado especial* da Previdência Social, visando proteger o trabalhador rural em regime de economia familiar dos riscos sociais clássicos. A CF/88 acolheria ainda outros avanços neste campo: fixou em um salário mínimo (SM) o valor de base dos benefícios previdenciários, bem como unificou os benefícios rurais e urbanos. Instituiu ainda o primeiro programa assistencial de garantia de renda, o BPC. Este benefício monetário, de natureza não contributiva, é destinado a pessoas com deficiência (PcD) e idosos, em situação de indigência. Por fim, a partir do ano 2000, tiveram início os primeiros programas federais de transferência de renda. Condicionados e não contributivos, estes programas[6] foram unificados em 2004, com a criação do PBF. Embora regulados por marcos jurídicos distintos, estes novos benefícios não contributivos romperiam com a tradição exclusivamente securitária da proteção social brasileira, submetendo à intervenção estatal não só os riscos inerentes à dependência do trabalho assalariado, mas a própria condição de pobreza, enfrentada por razoável parcela da população, trabalhadora ou não.

2.2 O desenho do atual sistema de garantia de renda

Uma estimativa preliminar dos benefícios concedidos em 2009 pelos programas contributivos e não contributivos de garantia de renda vigentes no Brasil indica um amplo esforço do gasto público, que sustenta um expressivo universo de benefícios, atendendo trabalhadores ativos e inativos, pessoas com deficiência, idosos e famílias pobres. Como pode ser observado na tabela 1, em dezembro de 2009, o SBPS concedeu cerca de 42,5 milhões de benefícios. Destes, 24,4 milhões foram de natureza previdenciária, referentes à cobertura de trabalhadores dos setores público e privado –Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) –, ante diversos eventos (aposentadorias, doenças, maternidade etc.). O BPC pagou naquele mês 3,5 milhões de benefícios desti-

6. Trata-se dos programas Bolsa-Escola, Cartão-Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa-Alimentação, criados entre 2001 e 2003. Sobre estes programas ver Ipea (2007).

nados a idosos e deficientes pobres. O seguro-desemprego foi concedido a mais de 2 milhões de trabalhadores desempregados. E mais de 12 milhões de famílias receberam o PBF.

TABELA 1
Benefícios concedidos pelos diversos programas de garantia de renda – dezembro de 2009

Tipos de benefícios	Quantidade de Benefícios
Previdência social setor privado – RGPS	23.534.497
Previdência social setor público – RPPS[1]	936.733
BPC + RMV[2]	3.504.080
Bolsa Família	12.370.915
Seguro desemprego[3]	2.235.083
TOTAL	**42.581.308**

Fonte: AEPS Infologo, Boletim Estatístico do Ministério do Planejamento, Matriz de Informações Sociais do MDS, Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (SAEG)/MTE, Coordenação-Geral de Seguro-Desemprego e Abono Salarial (CGSDAS)/MTE; e Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan).
Notas: [1] Dados referentes apenas aos aposentados e pensionistas da União, extraídos do Boletim Estatístico do Ministério do Planejamento.
[2] A RMV foi extinta em 1995 quando se iniciou a implementação do BPC, sendo mantido apenas o pagamento do estoque de beneficiários existentes desde aquela data.
[3] Refere-se apenas à modalidade trabalhador formal.

Deste total de benefícios assistenciais e previdenciários, a ampla maioria (76%) tem valores menores ou iguais a um salário mínimo, enquanto 2, 31% tem valores menores. A quase totalidade destes últimos é referente ao PBF, programa que operava então com valores médios de benefícios de R$ 95.

TABELA 2
Quantidade de benefícios previdenciários e assistenciais pagos, segundo valor – dezembro de 2009

Faixas de valor dos benefícios	PBF	BPC[1]	RGPS	Seguro Desemprego[2]	Total	% sobre total de benefícios
Total de benefícios menor que 1 SM	12.370.915	-	620.727	-	**12.991.642**	**31,2**
Total de benefícios igual a 1 SM	-	3.504.080	14.553.228	721.644	**18.778.952**	**45,1**
Total de benefícios maiores que 1 SM	-	-	8.360.542	1.513.439	**9.873.981**	**23,7**
Nº total de benefícios	**12.370.915**	**3.504.080**	**23.534.497**	**2.235.083**	**41.644.575**	**100**

Fonte: Boletim Estatístico do Ministério da Previdência Social - Vol. 14 Nº 12, Ministério do Trabalho e Matriz de Informação Social do MDS.
Elaboração: IPEA/ DISOC.
Notas: [1] Montante inclui os benefícios da Renda Mensal Vitalícia (RMV).
[2] Quantidade de parcelas pagas na modalidade **Trabalhador Formal** apenas em dezembro de 2009.

Esta expressiva abrangência, ao lado da vinculação de grande parte desses benefícios ao salário mínimo,[7] tem se refletido positivamente sobre os níveis de desigualdade e de pobreza no país. No que diz respeito à redução da desigualdade, a contribuição destes programas vem sendo destacada por diferentes estudos na àrea.[8] Soares e Sátyro (2009b), por exemplo, mostram que, entre 2004 e 2006, o Coeficiente de Gini caiu quase um ponto. O PBF e o BPC, cujo peso na renda total das famílias é de cerca de 1%, teriam contribuído com um terço para esta queda. A renda do trabalho, das aposentadorias e das pensões públicas – RGPS – teriam contribuído também com aproximadamente um terço cada. Análise realizada a partir da Matriz de Contabilidade Social (IPEA, 2010)[9] também atesta a redução das desigualdades promovida pelas transferências monetárias do sistema de proteção social brasileiro, não apenas pelo fato destas tornarem a distribuição de renda mais progressiva, como também porque seus impactos macroeconômicos se revelam bastante positivos.

Estimativas sobre a evolução recente das taxas de pobreza e indigência no país também deixam entrever efeitos positivos destes programas. Como mostra a tabela 3, a taxa de indigência (ou extrema pobreza) alcançava, em 2008, 10,7% da população nacional, considerando aqui as famílias que viviam com uma renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. Contudo, caso fossem retiradas da renda das famílias os valores referentes aos benefícios monetários do SBPS, esta taxa tenderia a duplicar de tamanho.

TABELA 3
Estimativa de incidência da indigência sobre a população brasileira, com e sem a renda de benefícios – 2008

	%
Indigência, consideradas todas as renda da família	10,7
Indigência, excluída a renda do PBF	11,9
Indigência, excluída a renda do BPC	11,1
Indigência, excluída a renda das aposentadorias e pensões	20,2

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Linha de indigência = renda familiar até um quarto de salário mínimo *per capita*.

7. Os benefícios previdenciários e o seguro-desemprego têm como piso básico o salário mínimo, enquanto o BPC tem seu benefício associado ao valor do salário mínimo. Apenas o benefício do PBF não se encontra vinculado ao salário mínimo.

8. Um conjunto de estudos vem se debruçando sobre o impacto distributivo desses programas. Pode-se citar, entre aqueles produzidos pelo Ipea, o periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Ver também a série de Textos para Discussão, em especial os nºs 1228, 1248, 1283, 1293, 1396, todos estão disponíveis em: <www.ipea.gov.br>.

9. Ver capítulo 3, Efeitos econômicos do gasto social, desta publicação.

Contudo, em que pese o relevante papel que estes programas vêm cumprindo ao garantir renda a amplos setores da população, a avaliação do seu desempenho está longe de ser unânime entre os analistas. A principal restrição se refere à magnitude do gasto público envolvido. Como pode ser visto na tabela 4, as despesas com os programas públicos que ofertam benefícios monetários são expressivas, somando cerca de R$ 362,6 bilhões em 2008, o que representava aproximadamente 12,56% do produto interno bruto (PIB) brasileiro daquele ano. Estas despesas concentram-se principalmente nos regimes previdenciários. Enquanto, naquele ano, o RGPS representou 55% deste tipo de gasto, o RPPS, atendendo a um público expressivamente menor, representou 33,6 % daquelas despesas.

TABELA 4
Despesas com benefícios previdenciários e assistenciais em 2008

Tipos de benefícios	Despesas em valores correntes (R$ milhões)	%	% do PIB
Previdência social setor privado (RGPS)	199.562	55,0	6,91
Previdência social setor público (RPPS)	121.807	33,6	4,22
BPC[1]	16.036	4,4	0,55
Bolsa Família	11.062	3,0	0,38
Seguro desemprego[2]	14.413	4,0	0,50
TOTAL	**362.880**	**100**	**12,56**

Fonte: Boletim Estatístico do Ministério da Previdência Social, SAEG/TEM, SIGPLAN e Siafi/STN.
Elaboração: IPEA/ DISOC.
Notas: [1] Inclui despesa com os benefícios da Renda Mensal Vitalícia.
[2] Inclui todas as modalidades do seguro: Trabalhador Formal, Pescador Artesanal, Trabalhador Doméstico e Trabalhador Resgatado. Apenas na modalidade Trabalhador Formal a despesa foi de R$ 13,9 bilhões.

A natureza e o impacto destes programas, e das despesas que lhes correspondem, são sempre, em qualquer sociedade, tema de debate público e de avaliações permanentes de diversas naturezas. Efetivamente, estão aí colocadas não apenas questões referentes à equidade e à eficiência da intervenção pública, como à operação de mecanismos de solidariedade em sociedades submetidas a tensões advindas de mecanismos de desigualdade e de insegurança social.

A desproteção às situações de vulnerabilidade de renda tem sido compreendida não apenas como uma ameaça ao bem-estar individual, mas como um efetivo problema colocado para as sociedades modernas, inclusive no que diz respeito à sua coesão social. Os impactos sociais negativos associados ao crescimento ou à manutenção de altas taxas de pobreza já são bem reconhecidos, assim como os impactos negativos relacionados à insuficiência de mecanismos que possibilitem a associação entre o trabalho e condições de bem-estar, inclusive nas situações em que o trabalhador não pode participar do mercado de trabalho.

No âmbito da proteção aos riscos sociais, são igualmente reconhecidas as limitadas possibilidades de que seu enfrentamento seja efetivado a partir de recursos privados ou familiares. Para a grande maioria dos trabalhadores, os vínculos construídos no mercado de trabalho são marcados por rendas limitadas ou insuficientes – e, muitas vezes, instáveis – não possibilitando a realização de uma poupança privada e voluntária – na forma de renda ou propriedade – para garantir o enfrentamento das situações de riscos sociais. Paralelamente, as transformações na dinâmica e na configuração das famílias contribuem para a menor estabilidade das condições de vida e da oferta de segurança por meio da solidariedade tradicional.

No que se refere aos programas de garantia de renda voltados ao combate à pobreza, especialmente aqueles que operam transferências de natureza não contributiva com condicionalidades, os desafios também são expressivos. De um lado, amplia-se o reconhecimento de que são fortes os constrangimentos das economias contemporâneas para geração de trabalho e renda. A manutenção de taxas expressivas de desemprego, bem como de largas parcelas dos trabalhadores em ocupações precárias e de frágil remuneração reafirmam este como problema social de primeira grandeza. De outro lado, a necessidade de garantia de renda para aqueles que se mantêm a margem do mercado de trabalho – como crianças ou pessoas com deficiências – vem se impondo como problema maior de justiça social. Respondendo a estas duas diferentes demandas, os sistemas de proteção social têm avançado na progressiva ampliação dos programas não contributivos de garantia de renda, beneficiando um espectro cada vez mais amplo da população.

Nas duas seções seguintes, serão abordados com mais detalhes as características atuais de cada um destes dois campos da garantia de renda – enfrentamento riscos sociais e combate à pobreza – para posteriormente se retomar um esforço de análise conjunta. Apesar de desempenhar papel relevante na matriz brasileira de garantia de renda, o seguro-desemprego não será especificamente tratado no âmbito deste estudo.

3 A PROTEÇÃO AOS RISCOS SOCIAIS: A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A primeira política pública brasileira voltada à garantia de renda foi instituída na forma de seguro social.[10] Ao longo das últimas oito décadas, a Previdência Social brasileira sofreu profundas modificações, que ampliaram seu alcance e sua importância como instrumento de proteção da renda do trabalhador, podendo ser caracterizada hoje como um sistema unificado, contributivo, que cobre cerca de 60% da população economicamente ativa (PEA), incluídos trabalhadores

10. A previdência social foi organizada, durante a década de 1930, de forma segmentada, por meio de sete institutos de aposentadoria e pensão (IAPs), cada qual dedicado à cobertura dos riscos sociais de um segmento específico de trabalhadores urbanos.

urbanos e rurais, empregados e autônomos, setor público e privado da economia como mostra a tabela 5.

TABELA 5
Cobertura previdenciária por posição na ocupação 2008

Posição	2008	% da PEA
Cobertos	55.948.094	59,6%
Empregados com carteira	33.470.381	35,7%
Funcionários Públicos (inclui militares)	6.340.023	6,8%
Contribuintes individuais (1)	8.067.954	8,6%
Segurados Especiais (2)	8.069.736	8,6%
Não-contribuintes (descobertos)	37.870.070	40,4%
Desempregados	6.744.557	7,2%
Informais	31.125.513	33,2%
Total (PEA)	**93.818.164**	**100,0%**

Fonte: Pnads.
Elaboração/IPEA
Notas: [1] Indivíduos que aportam contribuições à predência socia, independente de vínculo de trabalho formal.
[2] produtores rurais em regime de economia familiar; seringueiros; extrativistas; pescadores.

De fato, a Previdência Social é o mais tradicional e robusto instrumento de garantia de renda do Brasil. Atualmente, está organizado sob dois diferentes regimes: o RGPS, que é obrigatório para os trabalhadores do setor privado; e os RPPSs, que provêm a proteção dos servidores públicos da União, dos estados e dos municípios, de adesão também compulsória. Além destes, existe ainda o segmento de previdência complementar, cuja adesão pelos trabalhadores é voluntária, e do qual o Estado só participa como normatizador e regulador, não lhe cabendo realizar aportes financeiros aos sistemas de pensão que lhe correspondem – entidades fechadas e abertas de previdência complementar.[11] As próximas subseções descreverão as características dos regimes obrigatórios (RGPS e RPPS), apontando os riscos cobertos, as regras de acesso a seus benefícios, os arranjos para seu custeio, os benefícios que ofertam, bem como seus esquemas de financiamento.

3.1 O Regime Geral de Previdência Social

Responsável pela proteção dos trabalhadores que exercem suas atividades laborais no setor privado da economia, o RGPS cobria, em 2008, cerca de 55,6 milhões de trabalhadores ativos. Trata-se de um regime complexo, que comporta tratamentos

11. Encontra-se no Congresso Nacional um projeto de lei que institui a previdência complementar dos servidores públicos. A partir de sua aprovação, o Estado, por meio de todos os entes federativos, deverá fazer aportes regulares aos fundos gestores dos diferentes regimes de previdência complementar que forem criados pela União, pelos estados e pelos municípios.

diferenciados para as distintas categorias de segurados, no que se refere às formas de contribuição e mesmo, em alguma medida, aos benefícios aos quais dá acesso. Assim, torna-se relevante em um primeiro momento, descrever as distintas categorias de segurados obrigatórios, especificadas no quadro 1

QUADRO 1
Categorias de segurados

Categorias de Segurados	Característica para Enquadramento
Empregados	• trabalhadores contratados sob o regime da CLT, que prestam serviços a empresas em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração: • trabalhador avulso, isto é, aquele que presta a uma ou mais empresas, sem vínculo empregatício de sindicatos ou de órgãos gestores de mão-de-obra.
Trabalhadores autônomos	• prestadores de serviços em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; • aqueles que exercem, por conta própria, atividade econômica remunerada de natureza urbana ou rural; • empresários
Emrpegados Domésticos	• aqueles que prestam serviços de natureza contínua, mediante remuneração mensal, a pessoa ou família.
Segurados especiais	• Pessoas físicas, residentes em imóvel rural, ou aglomerado urbano ou rural próximo que trabalhem, individualmente ou em família, como: a) produtores rurais (proprietários, usufrutuário, possuidor, assentado, parceirooi meiro outorgados, comodatário ou arrendatário), seus cônjuges e filhos maiores de 16 ano; b)seringueiros ou extrativistas, seus cônjugues e filhos maiores de 16 anos; c) pescadores
Segurados facultativos	• Indivíduos maiores de 16 anos que se filiem e contribuam para o RGPS, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório ou que esteja vinculado a outro regime de Previdência Social.

Fonte: Ministério da Previdência Social (www.mop.gov.br)
Elaboração: DISOC/IPEA

O regime financeiro sob o qual opera o RGPS é o de repartição simples, o que significa que as despesas com benefícios são custeadas pelas contribuições arrecadadas no mesmo exercício. Disto decorre também que o sistema se fundamenta na solidariedade intergeracional. Ele é financiado por contribuições de trabalhadores e empregadores, por meio de alíquotas incidentes sobre salários e folhas de pagamentos, assim como pelas contribuições de trabalhadores rurais, pescadores, seringueiros, extrativistas e indígenas, que produzem em regime de agricultura familiar, enquadrados como *segurados especiais*.[12] O governo federal também aporta recursos adicionais, de origem fiscal, quando a despesa com benefícios excede à receita destas contribuições, como será visto na seção 6.2. Contudo, cabe aqui destacar que às diferentes categorias de segurado correspondem distintas formas de contribuição, como apresentado no quadro 2.

12. As contribuições dos segurados especiais são recolhidas por aqueles que adquirem a sua produção (pessoa jurídica, consumidora ou consignatária), os quais têm a obrigação de repassá-las ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

QUADRO 2
Categorias de segurados e formas de contribuição

Empregados	• Trabalhadores contratados pela CLT e trabalhadores avulsos contribuem com alíquotas progressivas (8, 9 ou 11%) em função do valor dos seus rendimentos totais, nunca inferiores ao valor de 1 salário mínimo, nem benefícios previdenciários e que é estabelecido periodicamente (R$ 3.415,54 em 2010).
	• As empresas empregadoras contribuem com valor equivalente a 20% das sua folha salarial, além de uma parcela relativa ao seguro de acidentes de trabalhão, que pode ser de 1%, 2% ou 3%, conforme o risco da atividade da empresa, isto é, o grau de incidência de incapacidade decorrente dos riscos ambientais do trabalho.
Trabalhadores autônomos	• Podem contribuir com base em duas alíquotas: 11% do salário mínimo; ou 20% sobre qualquer valor entre o salário mínimo e o teto dos benefícios previdenciários. Os que contribuem com a alíquota de 11% do salário mínimo enquadram-se no Plano Simplificado de Previdência Social (lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006) e fazem jus a benefícios diferenciados, como será mostrado adiante.
Emrpegados Domésticos	• Trabalhadores contribuem com alíquotas progressivas (8, 9 ou 11%) em função do valor dos seus rendimentos totais. Os empregadores contribuem com 12% sobre o salário pago ao empregado.
Segurados especiais	• Contribuem com 2,3% incidente sobre o valor bruto da comercialização de sua produção rural, que é retido pelo comprador da mesma, seja ele pessoas jurídica, consumidora ou consignatária, a qual deve efetuar o respectivo recolhimneto ao INSS
	• Também poderá contribuir facultativamente com 20% sobre o respectivo salário-de-contribuição para fazer jus aos benefícios previdenciários com valores superiores a um salário mínimo.
Segurados facultativos	• Contribuem com 20% sobre o valor por ele escolhido, observados os limites mínimos e Máximos do salário-de-contribuição. Se for de baixa renda, poderá pagar 11% do salário mínimo em vigor.

Fonte: MPS. Disponível em: <www.mps.gov.br>.
Elaboração própria.

Observa-se, assim, que o RGPS acolhe não apenas os trabalhadores com vínculos formais de trabalho. Trabalhadores autônomos também devem se filiar ao sistema previdenciário. E mesmo os trabalhadores estáveis sem registro em carteira podem aportar contribuições individuais, com valores compatíveis com as mesmas alíquotas incidentes sobre os autônomos (20% ou 11%).

Os benefícios garantidos também variam – embora discretamente – em função das diferentes categorias de segurados existentes. O quadro 3, a seguir, apresenta os tipos de benefícios correspondentes a cada categoria.

QUADRO 3
Benefícios previdenciários, segundo categoria ocupacional

Benefícios	Empregados	Empregado, Domésticos, Autônomos e Segurados facultativos	Segurados Especiais
Aposentadoria por idade	x	x	x
Aposentadoria tempo de contribuição	x	x (1)	(2)
Aposentadoria invalidez	x	x	x
Aposentadoria especial	x (3)		
Auxilio doença	x	x	x
Auxilio acidente	x		x

(Continua)

(Continuação)

Benefícios	Empregados	Empregado, Domésticos, Autônomos e Segurados facultativos	Segurados Especiais
Auxilio reclusão	x	x	x
Pensão por morte	x	x	x
Salário maternidade	x	x	x
Salário família	x		

Fonte: MPS. Disponível em: <www.mps.gov.br>.
Elaboração própria.
Notas: [1] Somente para os que contribuem por no mínimo 15 anos, sob a alíquota de 20%.
[2] Os que contribuirem adicionalmente como segurados facultativos poderão fazer jus à aposentadoria por tempo de contribuição.
[3] Garantida somente a professores do ensino fundamental e médio, exigidos 25 anos de contribuição para as mulheres e 30 para os homens.

A categoria de *segurados especiais* foi estabelecida a partir da CF/88 e sua integração ao RGPS significou não apenas a extensão da cobertura a um grande número de trabalhadores com baixíssima capacidade contributiva, mas, sobretudo, uma alteração importante no que diz respeito à fonte de legitimidade do direito ao benefício previdenciário. Como já apontado por Cardoso Jr. e Jaccoud (2005, p. 205), a partir desta inovação, o direito à previdência social passaria a se ancorar no exercício pretérito do trabalho – ainda que não assalariado – e não mais exclusivamente na vinculação prévia do trabalhador a um emprego com carteira assinada, ou em um certo número de contribuições por ele aportada.

Da mesma forma, é neste segmento do RGPS que se afirma com maior clareza o caráter solidário e redistributivo do sistema, uma vez que o pagamento dos benefícios por ele previstos depende, em grande parte, de financiamento direto do tesouro nacional. O baixo valor da alíquota de contribuição do segurado especial (2,3% do total da produção comercializada) e a pouca mercantilização dos bens comercializados por este segmento produtivo (agricultores familiares, pescadores, extrativistas etc., cujos produtos, muitas vezes são trocados com outros agricultores familiares, pescadores etc.), refletem-se em uma arrecadação insuficiente, o que impõe a complementação destes recursos pelo orçamento fiscal.[13] Em virtude da suas regras contributivas diferenciadas, e da participação do Estado no financiamento dos seus benefícios, a categoria de segurado especial é considerada, em muitas análises, como *não contributiva*. Contudo, uma qualificação mais precisa impõe considerá-la, antes, como *parcialmente contributiva*.

Em dezembro de 2008, o RGPS pagou cerca de 22,7 milhões de benefícios, correspondentes a R$ 13,8 bilhões como mostra a tabela 6.

13. Somadas às demais receitas provenientes do setor agrícola – que inclui ainda todos os produtores rurais pessoa física e jurídica e o segmento da agroindústria –, a contribuição rural total representava cerca de 1,5% do conjunto da arrecadação do RGPS, em 2008.

TABELA 6
Benefícios pagos pelo RGPS – dezembro de 2008

GRUPOS DE ESPÉCIES	Quantidade				Valor (em R$ mil)				Valor médio (R$)		
	Total	%	clientela		Total	%	clientela		Total	clientela	
			urbana	rural			urbana	rural		urbana	rural
BENEFÍCIOS DO RGPS	22.776.205	100,00	15.037.670	7.738.535	13.817.824.096	100,00	10.861.496.930	2.956.327.166	606,68	722,29	382,03
Previdenciários	**21.972.664**	**96,47**	**14.262.266**	**7.710.398**	**13.384.367.958**	**96,86**	**10.437.922.552**	**2.946.445.406**	**609,14**	**731,86**	**382,14**
Aposentadorias	14.453.455	63,46	8.884.309	5.569.146	9.173.168.405	66,39	7.043.532.676	2.129.635.729	634,67	792,81	382,40
Idade	7.500.092	32,93	2.374.689	5.125.403	3.247.331.211	23,50	1.291.666.077	1.955.665.135	432,97	543,93	381,56
Invalidez	2.835.391	12,45	2.404.291	431.100	1.565.175.540	11,33	1.398.877.369	166.298.171	552,01	581,83	385,75
Tempo de Contribuição	4.117.972	18,08	4.105.329	12.643	4.360.661.654	31,56	4.352.989.231	7.672.423	1.058,93	1.060,33	606,85
Pensão por Morte	6.274.676	27,55	4.278.743	1.995.933	3.367.458.103	24,37	2.605.046.888	762.411.215	536,67	608,83	381,98
Auxílios	1.188.984	5,22	1.059.729	129.255	822.894.786	5,96	773.611.423	49.283.363	692,10	730,01	381,29
Doença	1.144.696	5,03	1.025.686	119.010	803.890.415	5,82	757.345.033	46.545.382	702,27	738,38	391,10
Acidente	21.911	0,10	14.543	7.368	7.645.806	0,06	6.100.383	1.545.424	348,95	419,47	209,75
Reclusão	22.377	0,10	19.500	2.877	11.358.565	0,08	10.166.007	1.192.558	507,60	521,33	414,51
Salário-Maternidade	54.552	0,24	38.488	16.064	20.449.494	0,15	15.334.395	5.115.099	374,86	398,42	318,42
Outros [1]	997	0,00	997	–	397.170	0,00	397.170	–	398,36	398,36	–
Acidentários	**803.541**	**3,53**	**775.404**	**28.137**	**433.456.138**	**3,14**	**423.574.378**	**9.881.760**	**539,43**	**546,26**	**351,20**
Aposentadoria por Invalidez	153.260	0,67	143.545	9.715	112.283.407	0,81	108.470.378	3.813.029	732,63	755,65	392,49
Pensão por Morte	127.985	0,56	123.530	4.455	82.227.832	0,60	80.419.378	1.808.454	642,48	651,01	405,94
Auxílio-Doença	170.654	0,75	162.563	8.091	127.658.609	0,92	124.643.806	3.014.802	748,06	766,74	372,61
Auxílio-Acidente	272.511	1,20	266.635	5.876	102.085.388	0,74	100.839.912	1.245.475	374,61	378,19	211,96
Auxílio-Suplementar	79.131	0,35	79.131	–	9.200.903	0,07	9.200.903	–	116,27	116,27	–

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, dezembro de 2008/Ministério da Previdência Social.
Nota: [1] Inclui as espécies: 47 – abono de permanência em serviço (25%); 48 – abono de permanência em serviço (20%); 68 – pecúlio especial de aposentadoria; e 79 – abono de servidor aposentado pela autarquia empregadora.

Em 2008, as aposentadorias perfaziam 63% do total de benefícios pagos, e representavam 66% das despesas do período. O segundo benefício mais frequente eram as pensões por morte (27,5% do total), as quais, em conjunto com as aposentadorias, representaram mais de 90% dos benefícios pagos pelo RGPS naquele mês. Portanto, é em torno dos riscos de velhice e viuvez que se organiza a maior parte da proteção garantida pelo regime geral. Os benefícios rurais representam cerca de um terço do total de benefícios pagos, bem como da despesa do regime, sendo seu valor médio igual a quase metade do valor médio dos benefícios urbanos.

Durante os anos 1990 – já na vigência da nova Carta, portanto –, o RGPS sofreu algumas modificações, especialmente a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 20, de dezembro de 1998. Entre estas modificações, as de maior impacto foram duas: a que substituiu o critério de *tempo de serviço* pelo de *tempo de contribuição* para a concessão de aposentadorias; e a eliminação da regra de cálculo destes benefícios do texto constitucional, que havia sido originalmente estabelecida na CF/88.[14] Estas inovações criariam as condições para a promulgação da Lei nº 9.876, a Lei do fator previdenciário, em 1999. Esta lei viria a modificar as regras de cálculo do benefício inicial de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), inserindo no modelo de financiamento do RGPS – um modelo de repartição simples – um elemento típico do modelo de capitalização. Isto é, a combinação do tempo de contribuição do segurado, com sua idade e sua expectativa de sobrevida, estimada pela tábua de expectativa de vida calculada pelo IBGE. Ao fazê-lo, a fórmula pretendia inserir no sistema um mecanismo de ajuste automático do parâmetro de idade, compatível com a expectativa de sobrevida estimada do segurado, tendo em vista que, nas negociações para aprovação da reforma previdenciária, ocorridas no Congresso Nacional, não teve êxito a proposta de estabelecimento de uma idade mínima regulamentar para o acesso à aposentadoria por tempo de contribuição.

Além da ausência de uma regra sobre idades mínimas de aposentadoria, preocupava o Poder Executivo, então, a trajetória crescente dos gastos previdenciários, iniciada em 1994 e decorrente de três fatores: o controle da inflação – o que permitiu melhor apuração do gasto; o aumento da quantidade de benefícios concedidos – incluindo os benefícios rurais; e o aumento do valor da massa de benefícios, já que o piso destes passara a estar vinculado ao salário mínimo. Sendo as aposentadorias responsáveis, como visto, por 63% da despesa previdenciária, o controle sobre esta parcela parecia um recurso eficaz para a redução, no curto e médio prazo, da necessidade de financiamento do sistema.

Contudo, ao criar incentivos aos segurados para adiarem a decisão de se aposentar, a fórmula do fator passou a determinar reduções significativas nos

14. A Constituição Federal previa, em seu texto original, que os benefícios iniciais de aposentadoria seriam iguais à média dos 36 últimos salários de contribuição do segurado, corrigidos monetariamente, mês a mês.

benefícios iniciais. Tendo em vista que: *i*) as reduções variam conforme a tábua de expectativa de vida em vigor; *ii*) estas tábuas são reeditadas periodicamente; *iii*) a expectativa de vida tem aumentado continuamente nos anos recentes, as reduções nos benefícios passaram também a crescer de forma significativa ao longo dos últimos dez anos. Cálculos do Ipea demonstram que, em 1998, um segurado homem deveria ter 59 anos de idade, além de 35 de contribuição, para fazer jus à média dos 80% melhor salários de sua trajetória trabalhista – máximo valor possível para qualquer benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. Já em 2008, a idade deste mesmo segurado deveria ser de 64 anos. Um segurado que pretendesse se aposentar aos 54 anos, em 2008, portanto, sofreria uma redução de cerca de 30,4% no valor de seus benefícios iniciais.

Mal recebido pelas entidades representativas de trabalhadores e aposentados, e de membros do próprio Congresso Nacional, o fator previdenciário foi, ao longo da última década, objeto de controvérsia e de contendas legislativas, que o tornaram politicamente frágil. A superação deste dissenso, contudo, requer negociação entre os diversos atores interessados, a qual resulte em um acordo estável e duradouro em torno de uma alternativa ao fator, que dê mais transparência à regra de cálculo dos benefícios iniciais de aposentadoria; e que torne mais adequados e previsíveis os seus valores.

TABELA 7
Contribuintes do RGPS – 2008

Categorias de trabalhadores	N	% da categoria	Categoria de segurados do INSS
Empregado com cart	29.595.563	100	Empregados
Empregado sem cart	2.346.986	18,29	Contribuinte individual
Doméstico com cart	1.593.588	100	Empregado doméstico
Doméstico sem cart	217.841	5,12	Contribuinte individual
Trab por conta própria	2.530.154	17,43	Contribuinte individual
Empregador	2.207.056	58,76	Contribuinte individual
Trab não remunerado	13.233	1,16	Contribuinte facultativo
Prod consumo própr	187	0,21	Contribuinte facultativo
Construção consumo próprio	100.894	58,83	Contribuinte facultativo
Total	**38.605.502**	**51,2 (da PEA)**	

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social/MPS, dezembro de 2008.
Elaboração: Disoc/Ipea.

De acordo com a tabela 7, 38,6 milhões de trabalhadores contribuíam diretamente[15] para o RGPS, em 2008. Entre estes, destacam-se os empregados com carteira

15. Estão excluídas aqui as contribuições dos segurados especiais, que se faz, como já visto, por sub-rogação ao adquirente da sua produção (agrícola, extrativista ou pesqueira).

assinada, responsáveis por nada menos que 77% das contribuições. Por outro lado, a tabela deixa evidente a falta de cobertura de contingentes expressivos de trabalhadores, especialmente os que se encontram em segmentos pouco formalizados, como os trabalhadores sem carteira assinada – incluindo os domésticos – e os trabalhadores por conta própria, ou autônomos. Este aspecto será tema da seção 6.3 deste texto.

3.2 Os regimes próprios de Previdência Social

A previdência do setor público, por sua vez, está organizada em diferentes regimes próprios de Previdência Social, que oferecem proteção aos trabalhadores estatutários do serviço público da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A segregação entre regimes de previdência de funcionários públicos e trabalhadores do setor privado é comum a diversos países e se deve, em grande medida, a diferenças históricas entre as regras que organizam as relações de trabalho nos setores público e privado. Neste sentido, os servidores públicos não estabelecem um contrato de trabalho com seu patrão (o Estado), como, ao menos em tese, acontece no setor privado, em que trabalhadores e empregadores, negociam as relações de trabalho e as estabelecem de comum acordo. Diversamente, no serviço público, os trabalhadores *aderem a um estatuto* – que hoje, no Brasil, é o Regime Jurídico Único –, imposto unilateralmente pelo Estado, no qual estão previstos direitos e deveres dos trabalhadores. Outras diferenças consistem na impossibilidade dos servidores públicos acumularem mais de um cargo ou emprego – salvo em casos muito específicos – e de participarem do capital de empresas privadas. Estes diferenciais têm legitimado – ao longo do tempo e em diversos contextos nacionais – a existência de regimes previdenciários específicos para servidores públicos.

Nos primórdios da Previdência Social brasileira, os servidores públicos da União dispunham de um instituto de aposentadorias e pensões, como os constituídos para diferentes categorias ocupacionais do setor privado. O Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado (Ipase) criado em 1948, perdurou até 1977, quando foi extinto. A partir de então, as aposentadorias e auxílios diversos, destinados aos servidores, passariam a ser pagas diretamente pelos tesouros da administração pública, por meio da folha de pagamentos. Não havia a previsão de contribuição prévia do servidor, nem a formação de reservas financeiras ou matemáticas, que lastreassem os passivos previdenciários. No caso dos estados, contribuições só eram exigidas para o financiamento das pensões para sobreviventes, as quais eram recolhidas a instituições previdenciárias autárquicas, e eram, em geral, fixadas em cerca de 6% dos vencimentos dos servidores.

Em 1988, a Constituição Federal determinou novas regras de aposentadoria para os servidores públicos, como parte do próprio regime de trabalho no setor.[16] Em

16. Estas regras foram regulamentadas pela Lei nº 8.112/1990, a Lei do Regime Jurídico do Servidor Público.

sua redação original, a Carta não previa a criação dos RPPSs, o que ocorreu apenas a partir da promulgação da Lei nº 9.717/1998 e da EC nº 20/1998. Estes comandos legais estabeleceriam novas regras gerais para a organização e funcionamento de todos os regimes próprios de servidores no país, incluindo os de estados e municípios. A partir de então, as diversas unidades federativas dispunham de uma base legal única sobre a qual organizar a Previdência dos seus servidores, com uma configuração mais semelhante à do Regime Geral de Previdência Social: os sistemas deveriam ser contributivos e cofinanciados pelos seus respectivos entes federativos; manter equilíbrio financeiro e atuarial; e submeter-se à supervisão e controle do MPS. A Lei nº 9.717/1998 determinou ainda a segregação das contas previdenciárias do restante do orçamento público; e permitiu a criação de fundos integrados por bens, direitos e ativos que lastreassem os compromissos previdenciários dos RPPS. Esta última medida criou as condições para que os RPPS capitalizassem suas reservas de recursos por meio de aplicações no mercado financeiro. Até 2009, 1.525 regimes próprios municipais já possuíam recursos aplicados; entre os estados, 23 dos 27 regimes já adotavam a capitalização de suas reservas (SCHWARZER, 2009, p. 53).

A nova legislação visava, entre outras coisas, melhorar o controle das contas da União, dos estados e dos municípios, os quais tinham nas despesas com pessoal inativo um elemento de forte pressão fiscal. Com o advento da Lei Camata e, depois, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), este ajuste se tornaria imperativo.[17] Em fins dos anos 1990, o MPS pactuaria com os estados um programa de ajuste previdenciário, o Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência (PARSEP), oferecendo-lhes apoio – financeiro, inclusive – para que dimensionassem seus passivos previdenciários, bem como organizassem fundos financeiros e instituições gestoras destes recursos. Cabe observar que os entes federados não são obrigados a manter regimes próprios de previdência, sendo essa uma faculdade que a legislação lhes permite. Dessa forma, o ente federativo pode optar entre ter um regime próprio ou se vincular ao RGPS.

Entre as normas gerais dos RPPS, emanadas da Lei nº 9.717/1998 destacam-se: cobertura exclusiva de servidores titulares de cargo efetivo; observação das normas do Conselho Monetário Nacional (CMN), quando da aplicação das reservas financeiras; e envio periódico ao MPS de seus demonstrativos de controle de receitas, despesas, aplicações, repasses de recursos e reavaliações atuariais. O cumprimento destas normas garante ao RPPS o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento que é exigido para a obtenção de transferências voluntárias de recursos da União.

Os direitos e critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores públicos seriam ainda alterados pela EC nº 41/2003, regulamentada em

17. Estas Leis (Lei Camata: Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999; e Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) impuseram limites ao gasto dos entes federados com folha de pessoal.

2004, pela Lei nº 10.887. Estas reduziriam um pouco mais os diferenciais existentes entre a previdência dos trabalhadores do setor público e da iniciativa privada, que então prevaleciam. Até 2003, era possível aos servidores públicos obter proventos de aposentadorias de valor idêntico aos seus vencimentos enquanto ativo,[18] bem como manter esta equivalência por toda a inatividade. Enquanto isso, os trabalhadores vinculados ao RGPS estavam sujeitos aos tetos de benefícios, tinham seu benefício inicial calculado a partir de sua história contributiva, e reajustes dos benefícios indexados à variação dos preços. A EC nº 41/2003 estabeleceu para os RPPS: *i*) que os benefícios de aposentadoria sejam calculados pela média dos 80% maiores salários de contribuição; *ii*) que as pensões sofram uma redução de 30%, na parcela que exceder o teto de benefícios aplicado pelo RGPS; e *iii*) que o reajuste dos benefícios se dê com base no índice de inflação de preços. Só estão sujeitos a estas regras, entretanto, aqueles que ingressaram no serviço público após a promulgação desta emenda.

Contudo, os direitos previdenciários dos servidores públicos e dos empregados do setor privado permanecem ainda bastante distintos, estando os funcionários públicos em significativa vantagem, sobretudo no que concerne aos valores previstos para os benefícios de aposentadoria e pensão. O quadro abaixo apresenta as principais características dos regimes próprios e do RGPS, em perspectiva comparada.

QUADRO 4
Principais regras de aposentadoria no RGPS e no RPPS

	RGPS	RPPS
Teto do Benefício	R$ 3.400,00	O salário do Ministro do STF = R$ 25.000,00
Formula de cálculo do benefício	**A) Aposentadoria por tempo de contribuição:** Média dos 80% entre os maiores salários + fator previdenciário. **B) Aposentadoria por idade:** Média dos 80% entre os maiores salários (sem aplicação do fator previdenciário)	Média dos 80% entre os maiores salários (aos servidores que ingressaram após a promulgação da EC 41. os demais, recebem ainda aposentadoria igual ao último vencimento)
Elegibilidade	**A) Aposentadoria por tempo de contribuição** Homens: 35 anos de contribuição Mulheres: 30 anos de contribuição **B) Aposentadoria por idade:** Homens: 65 anos de idade e 15 anos de contribuição Mulheres: 60 anos de idade e 15 anos de contribuição	Homens: 60 anos de idade e 35 de contribuição; Mulheres: 55 anos de idade e 30 de contribuição
Fórmula de reajustes dos benefícios	**Até 1 Salário Mínimo:** paridade com o Salário Mínimo **Acima de 1 SM:** correção pelo índice da inflação de preços (eventualmente são negociados aumentos reais)	Aos servidores que ingressaram até a promulgação da EC 41/2003: paridade com seu salário da vida ativa; Aos ingressantes após a EC 41/2003: correção pelo índice da inflação de preços.

Fonte: MPS. Disponível em: <www.mps.gov.br>.
Elaboração: Disoc/Ipea.

18. A partir da Emenda nº 20/1998, passou a existir a exigência de que o servidor contasse dez anos de serviço público e cinco anos no cargo, para fazer jus à aposentadoria integral. Antes desta emenda, entretanto, bastava que o servidor contabilizasse 35 anos (homens) ou 30 anos (mulheres) de serviço, em qualquer segmento da economia. Após a Emenda nº 41/2003, ainda têm direito à aposentadoria integral todos os servidores que ingressaram no serviço público até 1998.

Cabe lembrar, ainda, que o funcionalismo público efetua uma contribuição de 11% sobre seus proventos totais, diferentemente dos trabalhadores do setor privado, que além de disporem de alíquotas de contribuição diferenciadas, conforme a categoria de segurado em que se incluem, só aportam montantes que atingem no máximo 11% do teto de benefícios (R$ 3.400,00, em 2010).

Atualmente, existem regimes próprios em todos os estados da Federação, no Distrito Federal e em 1.900 municipalidades, cobrindo cerca de 9 milhões de pessoas, entre funcionários públicos ativos e inativos, e pensionistas. Curiosamente, a União não organizou até hoje o seu regime próprio, e desta forma, os benefícios de aposentadoria e pensão permanecem sendo pagos diretamente pelo Tesouro Nacional. No âmbito da União, além do regime dos servidores do executivo civil, existem ainda os sub-regimes dos militares, dos servidores do Poder Legislativo, dos servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público. A segmentação entre os regimes previdenciários, segundo poderes, também ocorre no nível dos estados da Federação, ou seja, embora as regras sejam as mesmas, assim como a fonte dos recursos para custeio dos benefícios, cada poder determina sua própria política salarial. Isto acaba por impor grande fragilidade aos Poderes Executivos (tanto da União, como dos estados) na gestão do gasto previdenciário, uma vez que lhes cabe o pagamento da despesa, mas não o controle dela.

Os RPPS pagaram mais de 120 bilhões em benefícios, no ano de 2008, para cerca de 3 milhões de beneficiários, entre inativos e pensionistas.

TABELA 8
Resultados financeiros do RPPS – 2008

Esferas administrativas	Despesas	Receitas	Inativos e pensionistas (n)	Benefício mensal médio
União (militar e civil)	58.651.153.000	16.445.494.000	983.342	4.588,05
Estados	51.811.466.291	26.141.227.468	1.634.409	2.438,49
Municípios	11.344.654.490	13.203.418.159	558.521	1.562,46
Total	121.807.273.781	55.790.139.627	3.176.272	2.949,93

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS, 2008)/Infologo.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme já mencionado, estes regimes impactam negativamente o perfil da redistribuição de renda no país, graças ao alto valor do teto dos seus benefícios (R$ 25.000,00), ao valor médio dos benefícios que paga – muito superiores ao do RGPS – e ao reduzido número de seus beneficiários. Desta forma, enquanto o valor médio dos benefícios do RGPS, em 2008, era de R$ 582,69; para os RPPS este valor era de R$ 2.982,00. Como já demonstrado por Rangel *et al.* (2009a), são os benefícios do RPPS os responsáveis por conferir regressividade ao gasto previdenciário brasileiro.

4 A GARANTIA DE RENDA NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL

Ao lado dos riscos sociais clássicos, que ameaçam a capacidade de obter renda via exercício do trabalho, a pobreza e a indigência também constituem hoje objeto efetivo de atuação da proteção social brasileira. Com efeito, um conjunto de iniciativas públicas, materializadas especialmente nos programas federais de transferência de renda, dirige-se às populações em situações de carência e destituição, visando enfrentar as situações de insuficiência de renda, problema historicamente negligenciado pelas políticas sociais no país. Neste sentido, a emergência e a expansão recentes dos benefícios assistenciais, de natureza não contributiva, ampliaram o campo de intervenção social do Estado, fortalecendo um pilar relevante na garantia de renda promovida pela seguridade social.

Na matriz atual da proteção social brasileira, são dois os benefícios monetários assistenciais: o PBF e o BPC. Com origem na Constituição Federal, o BPC garante uma renda mensal de cidadania aos idosos com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho e para a vida independente, vivendo em situação de extrema pobreza. Com origem mais recente, o PBF nasceu da unificação de diversos programas de transferência de renda operados desde 2000 pelo governo federal. Ele garante uma transferência monetária às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Portanto, o BPC consiste em um benefício individual enquanto o PBF garante um benefício familiar com prioridade voltada às crianças.

Quanto ao valor dos benefícios, as diferenças entre os dois programas também são significativas. O BPC teve o valor de seu benefício definido na Constituição e garante o aporte de um salário mínimo aos idosos e às pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. Por seu turno, o PBF garante benefícios com valor bem menor. Como se verá mais adiante, o máximo que uma família pode receber é R$ 200,00 – que representava cerca de 39% do salário mínimo em vigor em junho de 2010. Por trás da diferença entre os valores transferidos, residem diferenças importantes quanto aos objetivos das duas iniciativas em análise. Em que pese o público-alvo ter em comum a vivência na situação de pobreza ou extrema pobreza, os benefícios cumprem papéis distintos. O BPC substitui a renda daquelas pessoas incapacitadas para o trabalho, seja pela idade avançada, seja pela presença de uma deficiência. Por sua vez, o PBF garante uma renda mínima às famílias pobres. Nestas, geralmente os membros adultos estão em idade laboral ativa e participam do mercado de trabalho. Portanto, o benefício do PBF garante uma complementação de renda aos seus beneficiários cujas famílias não tem ultrapassado a linha da pobreza com a renda obtida exclusivamente por meio do trabalho.

Ademais, apesar de enfrentarem aparentemente o mesmo problema – a insuficiência de renda – esses programas trabalham com diferentes linhas de pobreza.

A operacionalização do BPC se ampara na definição de extrema pobreza dada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e é associada ao valor de um quarto do salário mínimo. Assim, o público-alvo do programa é identificado como aqueles idosos ou deficientes que vivem com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo, o que, em junho de 2010, significa viver com menos de R$ 127,50. No caso do PBF, os benefícios são concedidos conforme a situação financeira das famílias de acordo com duas linhas administrativas definidas pelo programa: renda mensal *per capita* de até R$ 70,00 (situação de extrema pobreza) ou entre R$ 70,01 e R$ 140,00 (situação de pobreza). Ou seja, o BPC funciona com uma linha de extrema pobreza que está vinculada ao salário mínimo, o que significa, na prática, uma revisão anual desta, enquanto o PBF trabalha com uma linha de pobreza cuja revisão é menos regular. Com a vinculação ao salário mínimo, a linha de acesso ao BPC sofre correção automática. Como consequência, a cada aumento real desse piso, observa-se reflexos no montante de indivíduos elegíveis ao benefício. Enquanto isso, desde a criação do PBF em 2004, houve apenas duas revisões das linhas de pobreza e extrema pobreza que garantem a elegibilidade ao programa.

Se ambos os benefícios operam uma proteção frente à ausência/insuficiência de renda, em que pesem as diferentes funções cumpridas pelos valores transferidos, como explicar as distintas linhas de pobreza na concessão dos benefícios? Sem dúvida, a principal razão reside na institucionalidade diversa dos dois benefícios. O BPC teve seus parâmetros previamente definidos no marco jurídico-legal como um direito social, o que impõe ao poder público a obrigação de atender a todos que preencham as condições de acesso ao benefício e o solicitem. Isto faz o programa ser reconhecido como um "caixa aberto", como também acontece com os benefícios previdenciários, o que pressiona em favor de uma política de restrição do acesso operada pela linha de pobreza em vigor.[19] Este, contudo, não é o caso do PBF. Não reconhecido como um direito social, ele depende de uma disponibilidade orçamentária previamente definida com base em metas fixadas para o programa. Ao mesmo tempo, o PBF, pressionado por um permanente questionamento público sobre a legitimidade de aportar ajuda monetária a famílias que deveriam estar obtendo suas rendas do exercício do trabalho, encontra dificuldades em instituir um mecanismo permanente de reajuste do valor do benefício ou das linhas de renda para o acesso ao benefício.

A partir dessa discussão preliminar, segue-se, nas próximas subseções, uma análise detalhada da configuração, cobertura, do perfil do público atendido e dos resultados dessas duas iniciativas que organizam o campo da garantia de renda não contributiva.

19. Cabe lembrar que tramita no Congresso Nacional um conjunto de projetos de lei (PLs) que visam ampliar o valor da linha de pobreza que dá acesso a este benefício.

4.1 A garantia de renda assegurada pelo Benefício de Prestação Continuada

Direito constitucional instituído em 1988, e regulamentado pela Loas em 1993, o BPC começou a ser concedido em 1996. O benefício, no valor de um salário mínimo mensal, consiste em uma garantia de renda destinada às pessoas com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência (PcD) incapacitante para a vida independente e para o trabalho, que vivem em situação de extrema pobreza; situação esta caracterizada pela renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. Trata-se, portanto, de uma renda de substituição garantida àqueles cuja situação de pobreza se soma à impossibilidade, ou à desobrigação, de garantir sua sobrevivência pelo próprio trabalho. Gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atualmente o BPC integra as ações de proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A concessão do BPC independe de quaisquer contribuições prévias, o que o fundamenta exclusivamente no princípio da solidariedade social. Por ser o primeiro benefício a materializar esse princípio organizador da seguridade social brasileira, o BPC consiste em uma das mais significativas inovações da política social nas duas últimas décadas. Além de ser o primeiro mínimo social brasileiro garantido constitucionalmente, o BPC se destina a um público que, até então, encontrava-se majoritariamente excluído de qualquer mecanismo público de garantia de renda. Até a sua criação, o padrão de proteção social brasileiro no campo da segurança de renda estava eminentemente identificado com os seguros sociais contributivos.[20] Desse modo, ao introduzir uma garantia de renda às pessoas idosas e com deficiência em situação de extrema pobreza, o BPC contribuiu efetivamente para o resgate da dignidade desses beneficiários, com reflexos notáveis no seu nível de bem-estar social.

Devido à expressiva cobertura realizada pela previdência rural aos idosos no campo, o BPC se caracteriza hoje como um benefício essencialmente urbano. Sua cobertura irrisória entre idosos rurais mostra a efetividade da previdência rural e indica que o BPC vem garantindo proteção social a grupos urbanos sem trajetória laboral passada, ou cuja trajetória foi marcada pela precariedade e pelos baixos rendimentos, o que inviabilizou seu acesso ao seguro social. Logo, é no espaço da seguridade social, e não da Previdência Social, que o BPC efetiva sua proteção. Em dezembro de 2009, a cobertura do BPC atingiu 3.166 milhões de beneficiários, sendo 1.541 idosos, e 1.625 pessoas com deficiência. Somando aos benefícios do BPC àqueles emitidos pela antiga RMV, a cobertura realizada pelos benefícios assistenciais alcançou, em dezembro de 2009, 3,5 milhões de pessoas.

20. Vale lembrar, entretanto, que a criação da RMV representou, de certo modo, a flexibilização do vínculo contributivo na estrutura de benefícios da proteção social brasileira. Criada em 1974, a RMV se consistia em um benefício previdenciário destinado aos inválidos ou pessoas com 70 anos ou mais em situação de extrema pobreza. Para acessar o benefício, era exigido dos potenciais beneficiários ter feito, no mínimo, 12 contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida ativa. Nesse sentido, pode-se compreendê-la como uma precursora do BPC.

O impacto do BPC na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias e na redução da pobreza nos grupos atendidos é significativo.[21] De fato, ao longo dos últimos anos, o BPC trouxe novas perspectivas de bem-estar para uma parcela da população exposta a graves condições de risco e vulnerabilidade, materializadas pela superposição entre a presença de uma deficiência severa ou da idade avançada, de um lado; e a situação de extrema pobreza, de outro. Para a extensão da cobertura entre os idosos, contribuiu a flexibilização dos critérios, como a redução da idade de acesso de 70 para 65 anos – mais condizente com a expectativa de vida dessa população; e com a possibilidade de que o benefício seja alcançável por mais de um idoso na mesma família. Entretanto, a mesma interpretação não está presente no caso da concessão do benefício às pessoas com deficiência, cuja presença de um beneficiário na família dificulta a concessão de um segundo benefício.[22]

4.2 O Programa Bolsa Família

Resultado da integração de diversos programas federais de transferência de renda, ocorrida em 2004, o PBF constitui a mais recente inovação no campo da garantia de renda, do sistema de proteção social brasileiro. O PBF se volta a um problema até então marginalmente enfrentado pelas políticas públicas no Brasil: a vulnerabilidade social materializada na ausência/insuficiência de renda.[23] Considerando-se a forte predominância do aspecto contributivo na trajetória da proteção social no país, a introdução de benefícios monetários às famílias vulneráveis, independentemente da comprovação de incapacidade dos seus membros adultos para o trabalho, constitui um avanço significativo. Neste sentido, a criação do PBF reflete um avanço na compreensão dos determinantes da pobreza e da vulnerabilidade social que, desde então, deixaram de estar associados exclusivamente ao não exercício do trabalho. De fato, como será tratado na seção 6.4, o público-alvo do PBF é formado por famílias pobres e extremamente pobres, cujos membros adultos participam do mercado de trabalho; contudo, tal participação não lhes garante rendimento suficiente para uma sobrevivência digna.

Ao contrário do BPC e dos benefícios da Previdência Social, o PBF não se constitui ainda um direito legalmente assegurado. Isto quer dizer que o preenchimento de todas as condições de elegibilidade não gera automaticamente a concessão do benefício. Não obstante a ausência da institucionalização como direito

21. Avaliações do BPC têm mostrado seu importante papel na redução da pobreza e da desigualdade social no país, assim como na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Ver Textos para Discussão nºs 1184, 1228 e 1248, disponíveis em: <www.ipea.gov.br>.

22. A parca disponibilidade de informações sobre as PcDs dificulta avaliações mais profundas quanto ao grau de cobertura desse público e, portanto, quanto às lacunas de proteção.

23. Até então, predominavam para este público as políticas descontínuas e precárias de oferta de produtos de primeira necessidade, com destaque para as distribuições das chamadas "cestas básicas".

implicar a exclusão de famílias elegíveis do acesso ao programa, é importante reconhecer que o PBF tem se aproximado progressivamente da universalização da cobertura de seu público-alvo.

A elegibilidade ao benefício é assegurada em função da situação da família em relação às linhas de pobreza e extrema pobreza definidas pelo programa, as quais são expressas em valores de renda domiciliar *per capita*: até R$ 70,00 mensais para a extrema pobreza; e entre R$ 70,01 e R$ 140,00 mensais, para a pobreza.[24] O enquadramento na situação de extrema pobreza garante às famílias o recebimento de um benefício básico independentemente de sua composição. Paralelamente, o benefício variável, acessível tanto às famílias em situação de extrema pobreza como àquelas em situação de pobreza, dependem da presença de crianças, adolescentes e/ou jovens entre 16 e 17 anos. Tal configuração representa um avanço em relação às iniciativas precedentes de transferência de renda, que priorizavam famílias pobres que necessariamente tivessem crianças em sua composição. Ao conceder um benefício básico que independe da presença de crianças, o PBF supera a concepção de vulnerabilidade restrita a idade.

Consequentemente, a configuração do programa se reflete em benefícios diferenciados, como mostra o quadro 5. Em junho de 2010, o piso básico do PBF garantia R$ 68,00 para as famílias em situação de extrema pobreza, independentemente de contarem com crianças em sua composição. Quando crianças e/ou adolescentes estão presentes nessas famílias, elas recebiam um benefício adicional que correspondia a R$ 22,00 por criança ou adolescente entre zero e 15 anos – pago até, no máximo, para três crianças; e R$ 33,00 por jovem de 16 a 17 anos – pago até dois benefícios por família. Já as famílias com renda mensal *per capita* entre R$ 70,01 e R$ 140,00 não recebiam o piso básico, mas podiam receber os benefícios variáveis vinculados a presença de crianças, adolescentes e/ou jovens nas mesmas condições descritas anteriormente.[25] Portanto, as famílias com renda mensal *per capita* de até R$ 70,00 podiam receber uma transferência total de até R$ 200,00 por mês; e as famílias com renda mensal *per capita* entre R$ 70,01 e R$ 140,00 podiam receber um valor total de até R$ 132,00. Logo os benefícios pagos pelo PBF às famílias variavam entre o mínimo de R$ 22,00 e o máximo de R$ 200,00, dependendo da composição familiar e de sua renda mensal *per capita*.

24. Quando da criação do programa, a sua linha de extrema pobreza abrangia famílias cuja renda mensal *per capita* era inferior a R$ 50,00; e sua linha de pobreza incluía aqueles com renda de R$ 50,01 a R$ 100,00. Em 2006, o MDS realizou a primeira atualização dos valores de referência para ingresso no PBF. A renda mensal *per capita* de até R$ 60,00 passou a caracterizar as famílias extremamente pobres e a renda mensal *per capita* de R$ 60,01 até R$120,00, passou a caracterizar as famílias em situação de pobreza. Em abril de 2009, ocorreu a segunda atualização nos valores para ingresso no programa, os colocando nos patamares aqui descritos (R$ 70,00 e R$ 140,00). O critério que definia a condição de pobreza passou de R$ 120,00 para R$ 137,00 e o de extrema pobreza de R$ 60,00 para R$ 69,00.

25. O benefício básico tinha o valor de R$ 50,00, quando da criação do programa, enquanto o benefício variável era de 15,00. A primeira atualização dos valores dos benefícios do PBF ocorreu em agosto de 2007, com um reajuste de 18,25%. Em 2008, um segundo reajuste elevou o benefício em 8%. Em 2009, ocorreu a terceira recomposição, com a fixação dos aqui descritos.

QUADRO 5
Diferentes benefícios do Programa Bolsa Família, junho de 2010

Tipos de benefícios	Famílias com renda mensal *per capita* de até R$ 70	Famílias com renda mensal *per capita* entre R$ 70,01 e R$ 140 e com crianças e/ou adolescentes de 0 a 17 anos
Piso Básico	R$ 68,00	-
Benefício variável - crianças	R$ 22,00 por criança (pago até 3 crianças)	R$ 22,00 por criança (pago até 3 crianças)
Benefício variável - Jovem	R$ 33,00 por jovem de 16-17 anos (pago até 2 jovens)	R$ 33,00 por jovem de 16-17 anos (pago até 2 jovens)
Valor máximo pago por família	R$ 200,00	R$ 132,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Vale lembrar ainda que o PBF é um programa de transferências de renda condicionada. As condicionalidades do PBF, cujo cumprimento é obrigatório para as famílias beneficiárias, são as seguintes: *i*) educação – frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; e *ii*) saúde – acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. Com a incorporação do Programa de Combate ao Trabalho Infantil (Peti) ao PBF foi incluída uma condicionalidade no campo da assistência social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.[26]

Com relação à cobertura, o PBF atingiu, em dezembro de 2009, a meta de 12,4 milhões de famílias, alcançando mais de 50 milhões de pessoas. Desde sua instituição, o programa contou com dois momentos de expansão: 2004-2006 e 2009. No primeiro período, a ampliação permitiu atingir uma cobertura de 11 milhões de famílias ao final de 2006. De 2007 até o início de 2009, houve uma estabilização no número de famílias, observando-se tão somente uma permuta de beneficiários, com a exclusão daqueles que já não atendiam aos critérios de renda. Nestes dois anos de estagnação do programa, muito se questionou sobre o real alcance de todas as famílias elegíveis ao benefício. Os dados das PNADs pareciam indicar uma subcobertura, estimada em 2,5 milhões de famílias cadastradas e elegíveis, porém sem acesso ao benefício (IPEA, 2009). Uma nova expansão se deu em 2009, esta ampliou o número de famílias atendidas em mais de 1,4 milhão. Vale lembrar que a meta de expansão para 2009 era alcançar 13,7 milhões de famílias. No entanto, a expansão atingiu 12,4 milhões de famílias naquele ano. Para 2010, a meta de expansão anunciada pelo MDS é de 600 mil famílias.

26. Sobre as condicionalidade do PBF ver Chaibub, Jaccoud e El-Moor (2010).

Com as expansões já realizadas, pode-se dizer que o PBF alcança hoje pouco mais de um quarto da população brasileira. Entretanto, cabe avaliar se o programa foi realmente universalizado em seu público-alvo. Dito de outro modo, o PBF atende a todas as famílias elegíveis ao benefício? A resposta a esta questão requer uma discussão preliminar sobre em que consiste a vulnerabilidade social coberta pelo programa. Como foi dito anteriormente, o PBF opera com uma garantia de renda àquelas famílias que, em um dado momento, informaram uma renda que se encontra abaixo das linhas de pobreza adotadas pelo programa. Entretanto, alguns estudos têm apontado que a forte volatilidade na renda destas famílias se reflete em uma frequente passagem entre as linhas de pobreza e extrema pobreza. De acordo com estudo realizado por Ribas e Machado (2008) *apud* Soares *et al*. (2009), 31% dos indivíduos que residiam em famílias pobres em 2005 não estavam mais na pobreza um mês depois, e 50% não eram mais pobres um ano depois. O estudo mostra ainda que a taxa de retorno à situação de pobreza é igualmente significativa. Em 2005, 46% das pessoas que saíram da pobreza retornaram após um mês e outros 14% caíram novamente na pobreza dois meses depois. Em suma, o que se percebe é que a pobreza está longe de ser um fenômeno estático. Pelo contrário, a volatilidade da renda de muitas famílias as torna bastante vulneráveis à pobreza, fazendo com que elas cruzem a linha de pobreza com bastante frequência.[27]

Apoiando-se em uma noção de vulnerabilidade que leva em conta a volatilidade da renda dos mais pobres, e não apenas sua posição em relação à linha de pobreza em um dado momento, Soares *et al*. (2009) estimam que, para cobrir toda ou quase toda a população altamente vulnerável, o PBF deveria ofertar 15 milhões de benefícios. Esta estimativa considera como legítimos beneficiários aqueles que já estão, ou que correm risco de estar abaixo da linha de pobreza do programa, ao longo de um ano. Trata-se, portanto, de uma estimativa de público-alvo mais elevada que aquela calculada por meio de uma fotografia da posição das famílias na distribuição de renda em um ponto do tempo.

Entretanto, aceitar que a meta de cobertura do programa precisa ser ampliada requer um reconhecimento preliminar de que a população vulnerável à pobreza é maior que a população pobre em um dado momento, segundo a definição de pobreza com a qual opera o programa. Ao mesmo tempo, esta perspectiva implica aceitar que um programa focalizado tem inevitavelmente algum "erro de inclu-

27. Soares *et al*. (2009) destacam a relevância do fenômeno da volatilidade da renda dos mais pobres quando se trata de avaliar o grau de focalização do PBF. Segundo estes autores, a análise da focalização do programa com base na renda declarada na PNAD leva a identificar um alto percentual de "não elegíveis" entre os beneficiários – quase a metade em 2006. Isto se deveria ao fato da renda informada na PNAD, referente a um determinado mês do ano, ser incapaz de traduzir com precisão a variabilidade e a incerteza na renda das famílias mais pobres. Ou seja, muitos dos que são identificados como não elegíveis em um dado momento são, na verdade, famílias com alta vulnerabilidade à pobreza e que, naquele instante, encontravam-se levemente acima da linha de pobreza adotada pelo programa. Observa-se, assim, a relevância da característica da volatilidade da renda e, portanto, a vulnerabilidade dessas famílias à pobreza.

são", que em grande parte pode ser reinterpretado como cobertura à população altamente vulnerável à pobreza.

Quanto aos resultados, é importante mencionar o impacto do PBF nas diversas situações de carência dos seus beneficiários. Como aponta o estudo de Soares e Sátyro (2009b), o programa tem pequeno impacto na superação da pobreza, medida como porcentagem de pessoas vivendo abaixo do valor de R$ 120,00 – linha de pobreza do próprio programa até julho de 2009. Não se trata de um resultado surpreendente, tendo em vista que os valores transferidos pelo programa são substantivamente menores que a linha de pobreza considerada, logo, os beneficiários não conseguem superá-la. Entretanto, como mostram os autores, o PBF tem um impacto maior quando se considera o hiato de pobreza (distância entre a renda familiar *per capita* e a linha de pobreza) e a severidade da pobreza. Por outro lado, em que pesem as limitações colocadas pelo baixo valor das transferências, verifica-se que o PBF contribui visivelmente para a redução da desigualdade. Ainda segundo Soares e Sátyro (2009b), apesar das transferências do PBF responderem por menos de 1% da renda das famílias, o programa foi responsável por 21% da redução do Coeficiente de Gini entre 2004-2006, primeiro período de expansão do programa como mostrado anteriormente. O notável impacto do PBF na redução da desigualdade se deve ao caráter progressivo das transferências, por sua vez associado à sua focalização nos mais pobres.

É fato que a continuidade do papel exercido pelo PBF na redução da pobreza, da extrema pobreza e da desigualdade depende crucialmente da correção do valor do benefício. A ausência de um indexador coloca-o em posição de desvantagem em relação aos demais benefícios previdenciários e assistenciais que acompanham a valorização do salário mínimo. Ademais, a ausência de um mecanismo de correção institucionalizado fragiliza o benefício, pois oferece uma forma indireta de acabar com o programa sem enfrentar diretamente o custo político desta decisão; basta para isto não elevar o valor dos benefícios, esvaziando desta forma o seu poder de compra.

Por fim, cabe ressaltar a inovação deste programa ao visar um público cuja vulnerabilidade reconhecida se vincula predominantemente à situação de extrema pobreza. Como já citado, o teto de renda para acesso a qualquer benefício do PBF (R$ 140,00) representa pouco mais de um quarto do salário mínimo vigente (R$ 510,00), aproximando a linha de pobreza do PBF àquela fixada para o BPC, e identificando seus beneficiários como em situação de extrema pobreza. Assim, a novidade representada no PBF reside no reconhecimento da relevância de garantir uma complementação de renda às famílias que estejam abaixo de um patamar considerado mínimo, independentemente da configuração familiar ou do fato de seus membros adultos exercerem ou não um trabalho. Por isso, o PBF parece efetivamente configurar um novo pilar da política social brasileira.

Mas é justamente em torno do mesmo aspecto responsável pelo caráter inovador do PBF que se colocam as tensões quanto à sua legitimação e consolidação. Garantir uma renda às famílias cuja população adulta está apta para o trabalho questiona a própria centralidade do trabalho que organiza as sociedades produtivistas. Esta tensão se soma aos desafios tradicionais à consolidação do campo da assistência social e à dificuldade de legitimação da natureza solidária e não contributiva de sua intervenção. No caso da assistência social, há uma separação clara entre os que financiam e os que recebem os benefícios. A ausência de contrapartidas por parte dos beneficiários da assistência leva a um aumento da tensão neste campo da proteção social. Tais tensões são menores quando os beneficiários são idosos, crianças ou deficientes, mas se adensam quando se trata de benefícios dirigidos à população em condições de exercício do trabalho.

Prover um benefício à população em idade ativa sem a contrapartida contributiva é muitas vezes interpretado como uma interferência no mercado de trabalho e, mais ainda, um relaxamento da obrigação do trabalho que estrutura a sociedade. Sob a alegação de desvio moral – preguiça, irresponsabilidade, indolência – no comportamento dos beneficiários, certos setores questionam o papel dos programas de transferências de renda. Vale lembrar que as suspeitas morais sobre os pobres sustentaram historicamente a organização das práticas assistenciais e a divisão de seus beneficiários entre merecedores e não merecedores, implicando efetiva barreira à ampliação da cobertura da proteção social. Estas são tensões que ainda operam no campo da garantia de renda não contributiva no Brasil.

Por fim, vale lembrar que a extensa cobertura de um benefício voltado às famílias pobres responde também à inexistência, no sistema brasileiro de proteção social, de um benefício voltado às crianças. Um expressivo conjunto de países reconhece que mesmo com o mercado de trabalho atuando em favor de níveis satisfatórios de renda, a existência de crianças se apresenta como um risco adicional de empobrecimento dos trabalhadores e de suas famílias que deve ser protegido. No Brasil, a escassa cobertura do salário-família dificulta sua vinculação a uma efetiva política de benefícios familiares. A alteração da composição familiar e a presença de crianças eram, assim, antes do PBF, um risco a ser enfrentado privadamente.

É neste contexto que os benefícios não contributivos voltados às famílias vêm se consolidando no país. A relação entre transferências de renda não contributivas e o mundo do trabalho vem sendo cada vez mais interpretada por uma ótica distinta, que destaca a incapacidade do sistema econômico em prover oportunidades de trabalho dignas a todos os grupos sociais. A inserção precária de vários segmentos da população denunciaria a irrealidade do pressuposto de que o exercício do trabalho por si e as proteções formais a ele associadas poderiam garantir a proteção integral frente à pobreza. De fato, o fraco dinamismo econômico, o baixo cres-

cimento dos postos de trabalho formais e a queda da renda média do trabalho, observados durante a década de 1990, abriram caminho para a instituição de políticas de transferência de renda, concebidas inicialmente como medidas pontuais de enfrentamento da pobreza. Entretanto, o reconhecimento da persistência da pobreza a despeito da participação no mercado de trabalho, somado à insuficiência da cobertura do seguro social e à inexistência de benefícios familiares no país, fez dos benefícios assistenciais um pilar adicional da proteção social. Por meio deles, tornou-se possível proteger segmentos da população que se encontram incapazes tanto de obter renda satisfatória via trabalho, quanto de se precaver de eventos incapacitantes para isto, via seguro social contributivo, especialmente aqueles cujos contextos familiares são marcados pela presença de crianças.

5 A PROTEÇÃO SOCIAL ENTRE OS RISCOS SOCIAIS E A POBREZA

Como pode ser visto nas seções anteriores, a proteção social brasileira ampliou sua cobertura, nas últimas duas décadas, também no âmbito da garantia de renda, passando a atender não apenas os trabalhadores vinculados a contratos formais de trabalho, mas os trabalhadores rurais em regime de economia familiar, idosos e deficientes em situação de indigência e, por fim, as famílias em situação de extrema pobreza, por meio de benefícios diferenciados. Contudo, a consolidação deste arranjo ainda é um processo em curso, cujos desafios merecem aprofundado debate. Para contribuir com ele, dois aspectos serão enfatizados a seguir, neste capítulo. O primeiro se refere à identificação dos objetivos que parecem emergir do modelo de proteção social em consolidação no Brasil, quais sejam: a cobertura contra os riscos sociais e o combate à pobreza. O segundo desafio diz respeito tanto às possibilidades de alcance destes dois objetivos, em uma sociedade marcada por altos graus de desigualdade, como a brasileira; quanto aos mecanismos institucionais necessários e adequados para fazê-lo. Ademais, impõe-se avaliar em que medida o combate à pobreza pode ou deve se constituir no pilar central do SBPS, deslocando a centralidade da proteção contra os riscos sociais, como advogam alguns; e em que medida o arranjo em vigor não implicaria a fragmentação da própria proteção afiançada, tendo em vista seus diferentes objetivos e públicos.

5.1 A montagem de um sistema de garantia de renda: riscos sociais e pobreza

Embora as interpretações sobre a emergência e o papel dos programas de transferência de renda condicionada, na matriz de proteção social brasileira, não sejam consensuais, observa-se grande convergência no debate público acerca do reconhecimento do caráter inovador representado pela intervenção estatal no campo específico da garantia de renda em face das situações de pobreza. De fato, até a CF/88, a pobreza não era um problema acolhido pelo sistema de proteção social brasileiro. Mesmo as situações de carências e de extrema vulnerabilidade suscita-

vam poucas iniciativas públicas organizadas pelo Estado. A história da assistência social no Brasil mostra o enfrentamento das situações de destituição como predominantemente dependentes de iniciativas filantrópicas de entidades privadas e das obras católicas, organizadas pelo princípio moral da ajuda e da caridade. Ao Estado coube, ao longo do século XX, o papel de apoiar financeiramente as práticas beneficentes, por meio de subsídios, isenções fiscais e transferências de recursos públicos. A partir deste arranjo, a oferta de serviços assistenciais não contava com uma regulação pública que garantisse padrões mínimos de qualidade e de cobertura. Ademais, estava ausente das políticas públicas de assistência social, a prestação de benefícios monetários[28] destinados a enfrentar o problema de insuficiência de renda.

Ao ampliar as garantias legais de proteção ao cidadão, o texto constitucional de 1988 determinaria a responsabilidade estatal sobre um conjunto de situações antes reconhecidas como pertinentes à esfera da vida privada. A partir de então, a intervenção estatal passaria a incidir sobre um domínio mais amplo da vida social, com os objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, prevenir riscos sociais e enfrentar a própria condição de pobreza. Neste movimento, que significou o alargamento do campo da intervenção estatal, as situações de insuficiência de renda ganhariam novo tratamento. A Constituição Federal não só reconheceu a pobreza como problema a ser enfrentado pelas três esferas governamentais, como também assegurou especificamente uma renda mensal de cidadania aos idosos e às pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. Entretanto, os avanços da nova Constituição foram objeto de constantes disputas no debate político na década seguinte.[29] Em meio a uma forte discussão acerca dos limites da ação do Estado, as garantias instituídas pela proteção social pública estiveram no centro dos discursos favoráveis a reformas restritivas da intervenção estatal. Nesse contexto, surgiram os novos benefícios monetários assistenciais voltados para a população em situação de pobreza, não previstos no texto constitucional. A emergência, na esfera federal, das transferências de renda não contributivas se daria em meio a críticas ao modelo de proteção social construído em 1988, sobretudo em virtude dos expressivos gastos dele decorrentes, e do seu caráter universalista, considerado pouco efetivo em face das condições sociais das famílias mais pobres. De fato, em sua origem, os programas de transferências de renda se associavam a um projeto de intervenção pública restrito, e de proteção social focalizada na pobreza.

28. Algumas interpretações apontam a RMV, criada em 1974, como precursora dos benefícios monetários assistenciais. Contudo, o benefício era concedido somente àqueles que tivessem efetuado ao menos 12 contribuições à Previdência Social ao longo da vida, portanto, tinha um caráter parcialmente contributivo.

29. Esteve no centro dessas disputas, a criação do marco infraconstitucional necessário à regulamentação de muitos direitos constitucionais e, consequentemente, sua operacionalização. Caso emblemático do direito à renda assistencial, o BPC foi regulamentado apenas em 1993, sendo efetivamente pago a partir de 1996.

A despeito disto, a evolução dos programas de transferência de renda à população em situação de extrema pobreza não desencadeou restrições na cobertura garantida pelos demais programas da seguridade social. Ao contrário, a integração destes programas à matriz de proteção social operou mais no sentido de complementá-la do que de substituir as garantias universais da seguridade social, inscritas no novo texto constitucional. Com efeito, assistiu-se à manutenção, e mesmo à expansão, da cobertura previdenciária contra os riscos que envolvem a perda da capacidade de trabalho, assim como à consolidação do BPC. A associação de diversos programas de garantia de renda propiciaria, assim, o adensamento da proteção social brasileira.

Neste sentido, é importante destacar que os objetivos e os públicos dos diversos programas de garantia de renda têm mantido efetiva identidade, tendo-se logrado uma significativa complementaridade entre o programa de transferência de renda condicionado – o PBF – e os demais instrumentos da seguridade social – o BPC e a Previdência Social. Por um lado, podem-se distinguir as garantias da seguridade social das transferências condicionadas de renda a partir da função de proteção que cumprem. Enquanto o BPC e as transferências da Previdência Social garantem uma renda de substituição, em situações de incapacidade para o exercício do trabalho (idosos e pessoas com deficiência), o PBF enfrenta um problema de insuficiência de renda de famílias, especialmente as com crianças, cujos membros adultos estão em idade ativa e participam do mercado de trabalho.

De outra perspectiva, cabe observar que, com relação aos públicos atendidos, as identidades e complementaridades entre estes programas podem ser analisadas por prisma distinto. Enquanto a Previdência Social, de natureza contributiva, mobiliza garantias para evitar a instalação de situações de carência, ante a incapacidade temporária ou definitiva para o trabalho, os benefícios monetários assistenciais (BPC e PBF) enfrentam um quadro de pobreza já instalado. Por esta razão, as condições de elegibilidade aos benefícios também são bastante diferentes: o acesso aos benefícios do seguro social pressupõe contribuição prévia, enquanto a garantia de renda à população pobre é vinculada a testes de meios, que comprovem a insuficiência de renda, e a um esforço de solidariedade nacional, por meio do aporte de recursos públicos advindos de impostos gerais.[30]

Efetivamente, o SBPS evoluiu, nas últimas duas décadas, para o aprofundamento da proteção em face dos riscos sociais, com os esforços sucessivos de ampliação da cobertura previdenciária, inclusive da previdência rural, e com a instituição do BPC. De outro, estendeu a garantia de proteção às famílias em situações de pobreza. Ampliou-se, assim, a cobertura à população idosa, aos desempregados e aos trabalhadores urbanos e rurais em face dos riscos sociais, ao mesmo tempo em que se inaugurou a proteção às famílias pobres – predomi-

30. Esta discussão está desenvolvida em Jaccoud (2009).

nantemente famílias jovens e com crianças –, cujos membros adultos estão em idade ativa e são participantes do mercado de trabalho. No que diz respeito a este grupo, é principalmente do diálogo com o mercado de trabalho e com os instrumentos de geração e equalização de oportunidades que se deve assentar o esforço de enfrentamento dos vetores de reprodução da pobreza e das desigualdades.

5.2 A desigualdade social e a diversidade da proteção

No âmbito do debate contemporâneo, as análises sobre o tema dos riscos sociais, bem como sobre as necessidades de reforma dos sistemas de proteção social, vêm sendo influenciadas pelas transformações por que passa o mundo do trabalho. As críticas à eleição dos riscos sociais como organizadores dos modernos sistemas de proteção social são várias. Dois principais argumentos vêm sustentando uma vigorosa demanda por reforma dos programas de garantia de renda. O primeiro enfatiza que as transformações por que passam as sociedades atuais, em um contexto de reconfiguração das relações de trabalho e redução do assalariamento, tornam inadequada a categoria de riscos sociais como organizadora dos sistemas de proteção social.[31] Um segundo argumento destaca a necessidade de enfrentamento à pobreza como imperativo de justiça social e como único fundamento legítimo da intervenção do Estado.[32]

Não há espaço no âmbito deste artigo para uma apresentação mais detalhada deste debate.[33] Contudo, alguns elementos podem ser apresentados de modo a ajudar a reflexão sobre os cenários possíveis de nosso sistema de proteção social. As críticas sobre a relevância atual da categoria de risco social como organizadora dos sistemas de proteção social vêm sendo respondidas por autores que continuam considerando o seguro social como uma tecnologia ainda relevante de intervenção social, por reconhecer a provisão de benefícios como um direito social e pelo caráter incondicional do acesso a ele.[34] Em que pesem as transformações em curso no mundo do trabalho apontarem para uma expansão mais restrita do assalariamento, o seguro social seria ainda um pilar incontornável dos sistemas de proteção social, a ser articulado a novos direitos desvinculados de contribuições prévias. Segundo esta ótica, será pela via da afirmação do direito social, e do trabalho como base deste direito – e não por sua relativização – que a coesão social poderá ser garantida nas sociedades modernas.

31. Rosanvallon (1995), por exemplo, considera que o crescimento do desemprego e da precarização das formas de trabalho, instituindo novas formas de pobreza, teriam levado à inadequação dos métodos de gestão social tradicionalmente utilizados pelos sistemas de proteção social. Novas situações sociais como a precariedade, a vulnerabilidade e a exclusão teriam tornado a proteção aos riscos sociais tradicionais objetos inadequados de garantias de proteção.

32. A literatura que sustenta esta perspectiva é abundante, podendo ser lembrados, sob perspectivas diferentes, Holzmann e Jorgensen (2000) e Giddens (1998).

33. Este debate é recuperado em mais detalhes por Jaccoud (2010).

34. Ver, em especial, Castel (1998).

Nesta perspectiva, a organização dos sistemas de proteção social a partir da assistência social, e não da proteção assentada no trabalho e na filiação ao seguro social, parece aportar inúmeros e incontornáveis riscos. A proteção assistencial se caracteriza historicamente por se voltar a grupos restritos, identificados a condições extremas de vulnerabilidade e carência. Se as políticas não contributivas têm efetivamente um papel a cumprir para enfrentar tais situações, a política de proteção social centrada no combate à pobreza reforçaria o tratamento não integrado dessas populações. Como já destacou Castel, as políticas assistenciais se voltam a grupos que vêm sendo caracterizados por sua "incapacidade para acompanhar a dinâmica da sociedade salarial, seja porque são afetadas por alguma desvantagem, seja porque dispõem de muito poucos recursos para se adaptarem ao ritmo do progresso" (1998, p. 541). Contudo, um sistema de proteção social primordialmente voltado aos pobres e inadaptados sociais não apenas tenderia a operar nas franjas da sociedade, mantendo a fragilidade daquela situação social, como não sustentaria um princípio de cidadania social. "Não se constrói cidadania sobre a inutilidade social" (1998, p. 552). Ao contrário, é sobre a participação de cada um na produção de riquezas que se assentaria a garantia da legitimidade do acesso à sua repartição.

No caso brasileiro, este debate ganha um contorno ainda mais complexo. A precariedade do mercado de trabalho e a limitação da cobertura previdenciária dotam os programas assistenciais de garantia de renda de um papel ainda mais estratégico do que ocorre em países mais desenvolvidos. Mas o desenvolvimento destes programas também aporta – e novamente, não só aqui – um efetivo risco para o desenvolvimento da proteção social. A substituição de garantias de proteção associadas aos riscos sociais por uma política estrita de combate à pobreza tenderia a substituir um sistema largamente excludente, como era o brasileiro até o fim da década de 1980, por outro não apenas excludente, como gerador de novas vulnerabilidades. A ação preventiva exercida pelo sistema previdenciário impede que a situação de pobreza decorrente de vicissitudes típicas do mercado de trabalho se instale em amplos segmentos de trabalhadores. Cabe ainda lembrar, como já foi citado neste texto, que os valores de base operados por este sistema são efetivos na redução dos patamares de pobreza no país. Contudo, a eleição da categoria pobreza como único pilar do sistema de proteção social não apenas limitaria as garantias do Estado a uma ação *ex post*, quando a pobreza já foi instalada, como imporia a comprovação do estado de necessidade, em tudo contrária à perspectiva integradora dos sistemas de base universalista. Diante da desigualdade que caracteriza o tecido social brasileiro, as políticas de garantia de renda parecem estar mostrando sua efetividade a partir de um conjunto diferenciado de intervenções e de um movimento de aprofundamento de distintos programas, a serem progressivamente integrados em um projeto comum de reconhecimento do direito à renda para diferentes parcelas da população.

6 OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NA AFIRMAÇÃO DO DIREITO À GARANTIA DE RENDA

Em face de uma trajetória recente, que mal completa duas décadas, se consideradas as datas das primeiras leis regulamentadoras da CF/88 – Lei nº 8.212 de 1991; e Loas de 1993 –, a sociedade brasileira acolhe impactos positivos expressivos como resultado da afirmação do direito de garantia de renda no SBPS. Contudo, os desafios não são menores. Tendo em vista a descrição dos programas já realizada, assim como a discussão sobre seus objetivos, princípios e público-alvo, esta seção se propõe a traçar um quadro sobre a proteção efetivada, assim como seus principais desafios. Serão tratados a proteção aos idosos, a proteção à população em idade ativa, os desafios relacionados ao gasto previdenciário, a inserção da população no mercado de trabalho e o papel do PBF no combate à pobreza infantil.

6.1 A proteção aos idosos

Não parece haver dúvidas entre os analistas de que o maior avanço do SBPS no âmbito da garantia de renda foi a proteção efetivada para a população idosa. Por meio do BPC e da proteção previdenciária do RGPS, incluída a previdência rural, as situações de pobreza e indigência foram reduzidas neste grupo da população: em 2008, apenas 1,5% dos idosos brasileiros se encontravam em situação de indigência, e 5,8% em situação de pobreza, ou seja, viviam com uma renda mensal *per capita* inferior a um quarto e meio salário mínino, respectivamente (tabela 9). Como mostraram as simulações feitas por Batista *et al.* (2009), não fossem as rendas garantidas pelos benefícios assistenciais e previdenciários, haveria uma incidência severa da pobreza sobre a população com 60 anos ou mais, que alcançaria quase 60% destes.[35]

TABELA 9
População idosa brasileira (65 anos ou mais) com renda familiar *per capita* de zero a meio salário mínimo, segundo faixa etária – 2008
(Em %)

Faixa etária	Sem renda	Acima de 0 a 1/4 SM	Entre 1/4 e 1/2 SM
65 a 69	0,5	1,4	6,7
70 a 74	0,2	0,9	5,3
75 a 79	0,5	1,1	5,2
Mais de 80	0,3	0,9	5,4
Total	0,4	1,1	5,8

Fonte: IBGE/ PNAD (2008)
Elaboração: IPEA/ DISOC

35. Analisando os dados para a população idosa com mais de 65 anos em situação de pobreza, apenas uma avaliação minuciosa desse grupo permitiria concluir se se trata de uma população desprotegida ou cuja proteção previdenciária, se existente, não é capaz de protegê-los da pobreza. De fato, pode se tratar de idosos que mesmo preenchendo os requisitos de idade e renda não estejam acessando o benefício. Mas os dados também podem indicar a existência de idosos beneficiários que residem em famílias bastante numerosas, o que, na prática, torna o valor do benefício insuficiente para cruzarem a linha de indigência do BPC.

Com efeito, de acordo com a PNAD 2008, uma parcela expressiva dos idosos com mais de 65 anos (43,4%) tem renda domiciliar *per capita* entre um e dois SMs, enquanto 23,4% têm renda entre meio e um SM (tabela 10). Ou seja, dois terços dos idosos brasileiros estão em domicílios com renda *per capita* entre meio e dois SMs. Este é um dado que revela a importância da proteção realizada, sobretudo pelo RGPS.

TABELA 10
População idosa (65 anos ou mais), por faixa de renda domiciliar *per capita* – 2008
(Em %)

Faixa etária	0 a 1/2 SM	1/2 a 1 SM	1 a 2 SM	2 a 3 SM	3 a 5 SM	Mais de 5 SM	Total
65 a 69	8,6	24,3	41,9	11,2	7,4	6,6	100
70 a 74	6,4	23,9	43,8	11,8	7,4	6,7	100
75 a 79	6,8	22,3	44,7	12,6	7,1	6,5	100
Mais de 80	6,6	22,3	44,3	11,1	8,0	7,6	100
Total	7,3	23,4	43,4	11,6	7,5	6,8	100

Fonte: IBGE/ PNAD(2008)
Elaboração: IPEA/ DISOC.

As evidências anteriores permitem concluir que o Brasil tem praticado uma política de proteção aos idosos de ampla cobertura, resultante de programas que operam benefícios contributivos, parcialmente contributivos e não contributivos. Segundo os dados da PNAD, em 2008 apenas 10,8% dos idosos de 65 anos ou mais não contavam com proteção previdenciária ou assistencial. Ou seja, 89,2% dos idosos brasileiros recebiam benefícios da seguridade social, sejam aposentadorias, sejam BPC. Considerando que naquele ano 3,5% dos idosos ainda estavam em atividade no mercado de trabalho e eram contribuintes da Previdência Social, a cobertura direta deste segmento chegava a 93%.[36] Considerando ainda os idosos que não eram beneficiários diretos da seguridade social ou contribuintes do sistema previdenciário, mas que eram cônjuges de idosos beneficiários ou contribuintes, este número chega a 97,6% o percentual dos que usufruíam da proteção social.[37]

Em que pese tais avanços, a perspectiva futura da proteção social aos idosos e inválidos no país não se revela, entretanto, já delineada. A mudança demográfica em curso, apontando para o rápido envelhecimento populacional e o agravamento da taxa de dependência entre ativos e inativos, constituem cenários preocupantes para as próximas décadas. Estima-se que em 2040, os idosos com 60 anos ou

36. A cobertura dos idosos é ainda maior se se considerar que 4,5% dos idosos de 65 anos ou mais que não recebem nenhuma forma de aposentadoria pública, são cônjuges de aposentados ou cônjuges de idosos contribuintes, beneficiando-se indiretamente daquele sistema de garantia de renda.
37. Ipea (2010).

mais representarão pouco menos de um quinto da população brasileira.[38] Sem dúvida, tal transformação impõe maiores desafios sobre a organização da proteção social a esse público. Como mostram Batista *et al.* (2009), a situação de dependência funcional[39] que acomete as pessoas idosas, com probabilidade crescente à medida que avança a idade, deve ser um tema cada vez mais presente no debate nacional, impondo o acesso a serviços de cuidados como uma nova demanda de proteção para os idosos. Ainda que os benefícios monetários da seguridade social propiciem uma melhora significativa no bem-estar desse público, eles não são suficientes para enfrentar situações de graves de dependência.

Todas estas questões colocam desafios para a evolução futura da proteção social aos idosos. Cabe, por exemplo, questionar sobre o peso dos programas não contributivos na seguridade social considerando-se o comportamento passado do mundo de trabalho. De fato, grande parte dos idosos que demandará segurança de renda nas próximas décadas está construindo sua trajetória laboral hoje, sob um mercado de trabalho marcado por grande informalidade e inserções precárias. Diante das condições atuais, é correto prever uma ampliação da demanda por benefícios monetários não contributivos por parte da população idosa, quando a perda/redução de sua capacidade laboral representará concomitantemente uma maior vulnerabilidade à pobreza e à indigência. Portanto, o envelhecimento populacional coloca grandes desafios para as políticas públicas brasileiras, em particular, para a seguridade social.

Neste contexto, considerando-se os expressivos resultados do BPC no que diz respeito ao enfrentamento da pobreza e à promoção de melhores condições de vida aos idosos e às pessoas com deficiência, este benefício joga um papel importante. Contudo, parece relevante pensar em alternativas que permitam integrá-lo ao patamar contributivo da garantia de renda.[40] Outros aspectos ainda merecem reflexão e debates neste campo, tais como o que diz respeito à natureza do BPC e à sua função no campo da proteção social, tendo em vista sua vinculação ao salário mínimo, sua relação com os benefícios previdenciários e seu impacto no esforço contributivo dos trabalhadores ativos à Previdência Social. Outro ponto relevante se refere à relação entre os benefícios não contributivos e semicontributivos, inscritos no campo da proteção aos riscos sociais, e o PBF. Dados os limites deste trabalho, estes temas não serão extensivamente explorados aqui. Mas além das análises já aportadas na seção anterior, cabem ainda alguns rápidos comentários.

38. De acordo com projeções do IBGE, os idosos com 60 anos ou mais representarão 9,9% da população em 2022. Esta participação será ainda mais significativa em 2040, quando os idosos representarão 17,5% da população.

39. A situação de dependência funcional é entendida como as limitações encontradas para desempenhar sozinho(a) algumas atividades básicas diárias como higiene pessoal, alimentação, entre outras.

40. Ver, por exemplo, Paiva (2009).

Como foi visto, o sistema de garantia de renda para idosos no Brasil praticamente universalizou sua cobertura. Os principais suportes deste movimento foram a reformulação da previdência rural e a instituição do BPC, implementados em um esforço de inclusão de segmentos particularmente vulneráveis (idosos rurais e urbanos em situação de extrema pobreza). Mas ainda subsiste um percentual de idosos desprotegidos, para os quais a garantia de renda ainda deverá ser objeto de estudos.[41] Um segundo comentário diz respeito à necessária distinção entre os programas de garantia de renda para a população dispensada de participação no mercado de trabalho (idosos e portadores de deficiência), e os programas de garantia de renda mínima, destinados aos trabalhadores ativos e às suas famílias, sujeitos a baixa renda. Aos idosos, a proteção social visa assegurar uma renda que substitua aquela que antes provinha do trabalho. Trata-se, portanto, de uma população inativa, cujas necessidades de bem-estar devem ser minimamente atendidas pelos benefícios que lhe são aportados pelos instrumentos da seguridade social, vinculados ao salário mínimo. Parece pouco factível que isto ocorra, caso esta população seja referida aos programas de complementação de renda, tais como os programas de renda mínima, nos quais o valor dos benefícios são geralmente inferiores a um salário mínimo.

Um último comentário diz respeito à expectativa de aumento crescente do gasto previdenciário brasileiro. Como será tratado na próxima seção, as pressões sobre este gasto provêm de diversas fontes, entre as quais o rápido envelhecimento da população, ora em curso. Diagnósticos mais precisos, bem como o desenho de medidas para o enfrentamento do problema ainda estão sendo amadurecidos no debate público. A perspectiva aqui adotada é de que cabe a este debate orientar a busca de soluções, as quais, por sua vez, não podem prescindir do compromisso, assumido pela CF/88, com a proteção social aos idosos.

6.2 A proteção à PEA e o desafio do gasto previdenciário

A viabilidade de fontes adequadas de financiamento e a sustentabilidade do sistema previdenciário são temas centrais, não apenas em face da proteção aos idosos, mas também do universo de 40% da PEA desprotegido dos riscos sociais de interrupção temporária do exercício do trabalho. As despesas da Previdência Social brasileira têm inspirado preocupação e gerado debates intensos, especialmente após a ampliação da cobertura promovida pela CF/88.

Tendo em vista que as fontes de receita consignadas ao pagamento dos novos benefícios criados pela Carta não foram, como previsto, integradas ao

41. Cabe lembrar que entre o grupo de não protegidos estão incluídos idosos que têm acesso a outras fontes de renda privadas, não dependendo, para assegurar patamares mínimos de bem-estar, da política de seguridade social. Para os demais, medidas específicas ainda estão por ser adotadas. Contudo, ainda são necessários estudos específicos para conhecer o perfil dos idosos que não contam com benefícios da seguridade social.

orçamento da seguridade social,[42] o equilíbrio financeiro do orçamento previdenciário passou a depender, desde meados dos anos 1990, de aportes sistemáticos do Tesouro Nacional. Tomadas em conjunto, as despesas do RGPS e do RPPS representaram, em 2008, cerca de 12% do PIB, montante que tem sido considerado alto dada a ainda baixa cobertura do sistema, bem como a ainda reduzida proporção do número de idosos no país, relativamente a outros países em que o gasto com aposentadorias e pensões é inferior em termos de proporção do PIB (ROCHA; CAETANO, 2008). O equilíbrio atuarial do sistema, por sua vez, também se tornou objeto de cuidados, com base, principalmente, em considerações sobre as importantes e recentes mudanças no perfil demográfico da população, associadas à inexistência de uma regra que defina idades mínimas para aposentadoria.

Antes de passar à análise mais circunstanciada dos desafios que se impõem para a sustentabilidade dos gastos do sistema previdenciário nacional, vale registrar que os problemas de equilíbrio financeiro e atuarial dos dois regimes previdenciários (RGPS e RPPS) têm sido recorrentemente tomados em conjunto – isto é, como um só e mesmo desafio. Nesta perspectiva, tais problemas têm sido também objeto de propostas terapêuticas únicas. No âmbito deste estudo, contudo, parte-se de entendimento de que a questão financeira e a questão atuarial de cada regime previdenciário se referem a problemáticas distintas, cada qual a merecer tratamentos específicos. Do mesmo modo, RGPS e RPPS apresentam desafios distintos a serem enfrentados, para o bem não só de sua sustentabilidade no longo prazo, mas para a consolidação do papel redistributivo da Previdência Social.

Vale a pena destacar um terceiro ponto que tem estado sob frequente controvérsia: em que medida caberia ao sistema previdenciário um papel redistributivo – entre diferentes estratos de renda, e não apenas entre gerações. Segundo algumas perspectivas analíticas e normativas, os benefícios previdenciários teriam por função primordial repor a renda do trabalho daqueles que contribuíram previamente para o sistema, com montantes equivalentes àqueles recolhidos a guisa de contribuição. Segundo esta lógica, seria espúrio, por exemplo, qualquer valor de benefício que não correspondesse ao montante das contribuições vertidas pelo

42. A CF/88 previu que, para financiamento do sistema de saúde, de previdência social, bem como dos benefícios de seguridade social por ela criados – previdência rural e benefício assistencial para idosos pobres e pessoas com deficiência – seria instituído o orçamento da seguridade social, integrado por fontes diversas, tais como: as contribuições previdenciárias; a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); parte dos recursos recolhidos para o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – extinta em 2007. Contudo, o orçamento da seguridade jamais ganhou institucionalidade, e os benefícios da seguridade social passaram a ser financiados apenas pelas contribuições previdenciárias e, quando necessário, complementados por recursos fiscais.

segurado; ou que, inversamente, o superasse.[43] Ocorre que este é precisamente o caso do Regime Geral de Previdência Social brasileiro, que garante, por exemplo, um piso básico de benefício igual a um salário mínimo a todo segurado, independente do fato de o montante de suas contribuições, dividido no tempo esperado de fruição do benefício, equivaler a este valor.

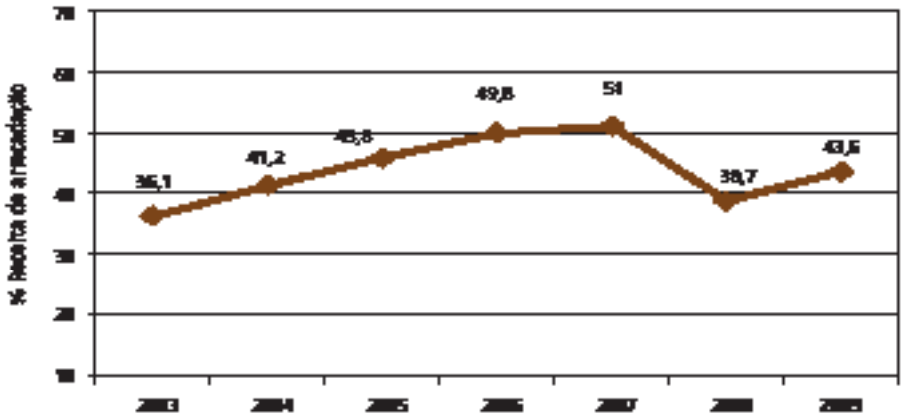
No âmbito desta análise, considera-se a relevância do caráter redistributivo assumido pela Previdência Social brasileira, em razão do seu papel, estabelecido constitucionalmente, de garantir uma renda substitutiva do salário àqueles que, por idade, invalidez ou problemas de saúde, veem comprometida sua participação no mercado de trabalho. Segundo a Constituição Federal, a renda substitutiva deve ser capaz de "atender às necessidades vitais básicas" dos beneficiários. Tendo em vista que, por vicissitudes do próprio mercado de trabalho, grande parcela dos trabalhadores não tem sido capaz de compor reservas previdenciárias que lhes garantam um benefício de valor ao menos igual a um salário mínimo – expressão pactuada pela sociedade do valor adequado ao atendimento de "necessidades vitais básicas"; parece relevante que a sociedade, por meio do Estado, se solidarize com estes indivíduos e financie parte dos seus benefícios, de modo que estes atinjam, pelo menos, o valor de um salário mínimo. Contudo, se os mecanismos de financiamento geral em prol do RGPS se destinam a garantir o pagamento dos benefícios no valor de um salário mínimo – e em especial, o dos segurados especiais – este não é o caso dos RPPS. O perfil redistributivo deste regime se caracteriza por forte regressividade, com implicações importantes para o resultado agregado do sistema. Este ponto será tratado com mais detalhes adiante.

No que diz respeito à sustentabilidade financeira do RGPS – ou seja, ao equilíbrio presente entre suas receitas e despesas –, boa parte dos temores quanto à sua fragilidade se ancoram no reconhecimento de que a despesa do conjunto de benefícios garantidos excede à receita estritamente previdenciária, isto é, às contribuições que são aportadas a ele, por trabalhadores e patrões, sobre salários e folhas de pagamento. Isto gera a mencionada necessidade de financiamento deste gasto pelo Estado, que a realiza com recursos de origem fiscal.

Para melhor compreender este processo, entretanto, cabe reconhecer, em primeiro lugar, que a necessidade de financiamento do RGPS tem se reduzido nos últimos anos, graças ao bom desempenho do mercado de trabalho formal, que permitiu o aumento da arrecadação das contribuições previdenciárias. Isto indica que a manutenção ou o aumento das taxas de crescimento econômico que permita o crescimento de empregos formais, tende a manter ou melhorar o fluxo de caixa do RGPS.

43. Ver Ribe, Robalino e Walker (2010).

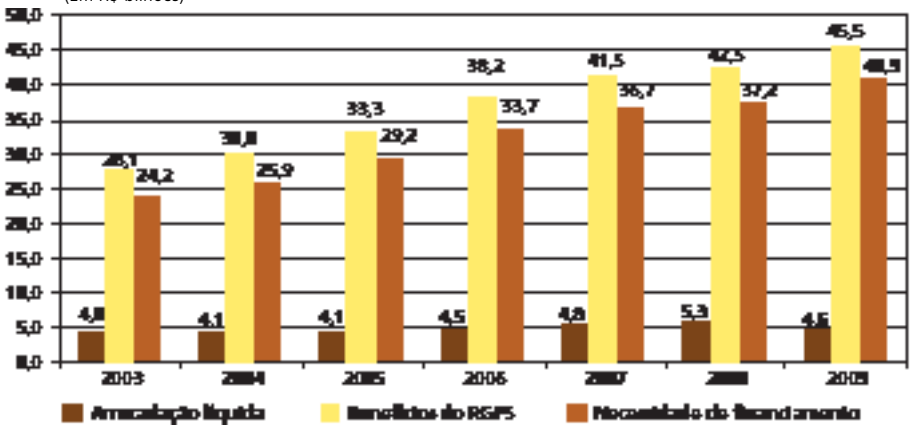
GRÁFICO 1
Evolução da necessidade de financiamento do INSS – 2003-2009
(Em R$ bilhões)



Fonte: Fluxo de caixa do INSS – ajustado pelo sistema Informar/DATAPREV.
Elaboração: Secretaria de Previdência Complementar da SPS/MPS.
Obs.: Atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2009.

Ademais, cabe observar também que o principal componente da necessidade de financiamento do RGPS tem sido a previdência rural, dado exatamente o caráter subsidiado dos seus benefícios, cuja legitimidade é amplamente reconhecida.[44]

GRÁFICO 2
Evolução da arrecadação, despesa de benefícios e necessidade de financiamento do RGPS rural – 2003-2009
(Em R$ bilhões)

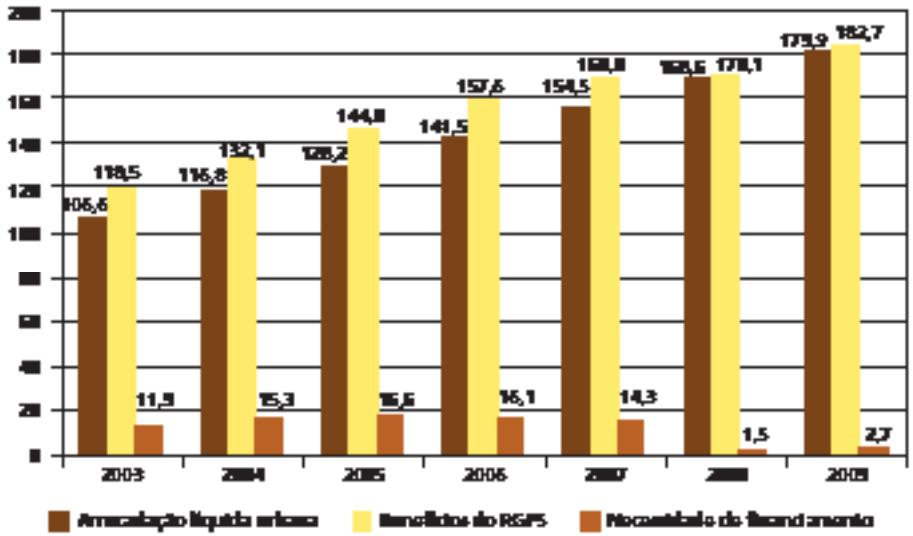


Fonte: Fluxo de caixa do INSS – ajustado pelo sistema Informar/DATAPREV.
Elaboração: SPS/MPS.
Obs.: Atualizados pelo INPC de dezembro de 2009.

44. Como já argumentou Schwarzer (2000), a prática de subsídio estatal à previdência dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar é recorrente em diferentes contextos nacionais.

Por outro lado, os percentuais bastante baixos da necessidade de financiamento dos benefícios urbanos, relativamente à arrecadação nos últimos anos, indicam que, neste segmento, a parcela subsidiada é reduzida.

GRÁFICO 3
Evolução da arrecadação, despesa de benefícios e necessidade de financiamento do RGPS urbano – 2003-2009
(Em R$ bilhões)



Fonte: Fluxo de caixa do INSS – ajustado pelo sistema Informar/DATAPREV.
Elaboração: SPS/MPS.
Obs.: Valores atualizados pelo INPC de dezembro de 2009.

Embora sejam os benefícios rurais os que mais fortemente pressionam a necessidade de financiamento da Previdência Social, é factível esperar, em prazo médio, a redução desta pressão, dadas a contínua queda da ocupação de mão de obra no campo e a consequente urbanização dos postos de trabalho. Assim, não seria inadequado estimar que, em se mantendo a trajetória crescente dos empregos formais, mesmo que a taxas um pouco menores que as verificadas nos últimos anos, a necessidade de financiamento do segmento urbano se manterá estável, se não decrescer. No segmento rural, por sua vez, as pressões se reduzirão à medida que se reduza a demanda reprimida por aposentadorias rurais, uma vez que, como já se argumentou, a população trabalhadora do campo permanece decrescendo. O equilíbrio financeiro do RGPS, portanto, não parece em risco elevado.

De qualquer forma, não se deve desconsiderar um conjunto de medidas que podem contribuir para a redução da despesa previdenciária e, por conseguinte, da própria necessidade de financiamento corrente. Como vem sendo apontado por analistas do tema, algumas regras relativas a benefícios não se coadunam com

os princípios de justiça distributiva em que se fundamenta a Previdência Social brasileira, qual sejam: de oferecer aos trabalhadores e às suas famílias, ante os riscos sociais que impossibilitam a inserção no trabalho, uma renda substituta compatível com as suas contribuições ao sistema previdenciário, observados um piso mínimo (o salário mínimo) e um teto máximo de benefício (atualmente R$ 3.400,00). Contudo, observa-se que algumas regras de acesso a benefícios propiciam o aumento da renda dos beneficiários. Entre elas, destaca-se a que estabelece a correspondência do valor de diversos benefícios – pensão por morte; aposentadorias por tempo de contribuição, por idade e por invalidez; e auxílio doença – a 100% do salário bruto do segurado. O aumento da renda decorre do acréscimo ao benefício do valor correspondente à própria contribuição ao seguro social. Outras regras abrem oportunidade para que os benefícios do seguro social tenham um papel não substitutivo da renda, mas de complementação desta, tais como a possibilidade de recebimento de aposentadoria – cumpridas as regras de idade e tempo de contribuição –, sem o afastamento do trabalho; e a possibilidade de recebimento acumulado de benefícios de aposentadoria e pensão por morte, por uma mesma pessoa, independentemente dos valores de cada benefício e da soma entre eles. Estas normas poderiam eventualmente ser submetidas à revisão, no sentido não só de reduzir custos do sistema, mas efetivamente de lhe imprimir maior justiça social.[45]

Embora se espose aqui a perspectiva de que a despesa corrente da Previdência Social deva ser compatível com o produto nacional, acredita-se que isto pode e deve ocorrer sem que se operem restrições de direitos básicos. Neste sentido, evitar-se-á aqui qualquer prescrição relativa ao arranjo financeiro "mais eficiente" para a Previdência Social, uma vez que a eficiência, neste caso, não há de resultar de um esforço intelectual de especialistas, mas de uma construção coletiva, fruto da negociação política de que participem todos os interessados.

No que diz respeito ao equilíbrio atuarial do sistema, no longo prazo, compartilha-se aqui da compreensão de que se trata de desafio distinto do que se refere ao equilíbrio financeiro. Considerando que o sistema se organiza em regime de repartição, se reconhece a legitimidade da tese de que o número de trabalhadores ativos e inativos do sistema deve guardar alguma correspondência, sobretudo no que diz respeito aos segurados inseridos nos segmentos econômicos mais dinâmicos e afluentes da economia. Ademais, parece razoável que, diante de expectativas de vidas mais longas, os períodos contributivos sejam estendidos, de maneira a que sejam virtualmente maiores que os períodos de fruição de aposentadorias. A combinação do aumento da longevidade com a redução da força de trabalho

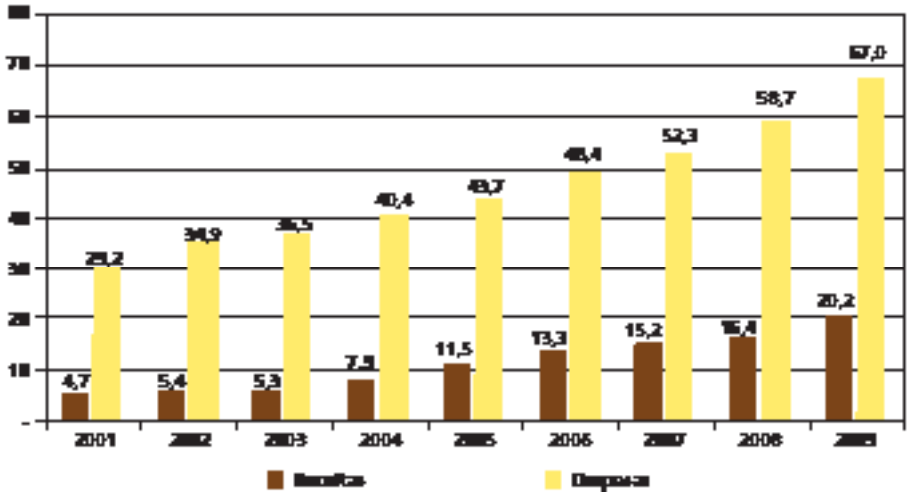
45. O debate sobre inconsistências e incongruências das regras de acesso aos benefícios é extenso, havendo interpretações variadas, distintas e às vezes discrepantes acerca delas. Diferentes proposições podem ser encontradas em Schwarzer (2009), Caetano (2008) e Fagnani *et al.* (2008).

contribuinte certamente impõe aos regimes de repartição a necessidade de rever critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão, tais como a idade mínima para entrada na inatividade, ou mesmo para recebimento de pensões.

Isto não significa, contudo, que a idade mínima deva ser estabelecida direta e automaticamente, a partir de uma expectativa de vida estimada matematicamente, já que se trata, vale a redundância, de "expectativas" e de "estimativas". Estas estimativas podem e devem ser os balizadores do debate sobre a idade mínima, o qual, entretanto, precisa ser feito por toda a sociedade, precedendo a qualquer decisão neste sentido. A fórmula do fator previdenciário, adotada em 1999 para definir o valor dos benefícios iniciais de aposentadoria, toma como líquidas e certas algumas probabilidades que não se aplicarão, necessariamente, ao universo dos trabalhadores brasileiros. E que impõem reduções aos benefícios que têm sido cada vez mais elevadas. Estas reduções têm provocado insatisfação crescente à sociedade e ensejado, nos últimos anos, a proposição de vários projetos de lei no Congresso Nacional, visando a extinção do fator previdenciário, o que pode representar grande instabilidade à engenharia econômica previdenciária. Contudo, a simples extinção do fator e, desacompanhada de qualquer outra regra que estabeleça parâmetros justos de idade para a aposentadoria configuraria, para o RGPS, como um cenário negativo.

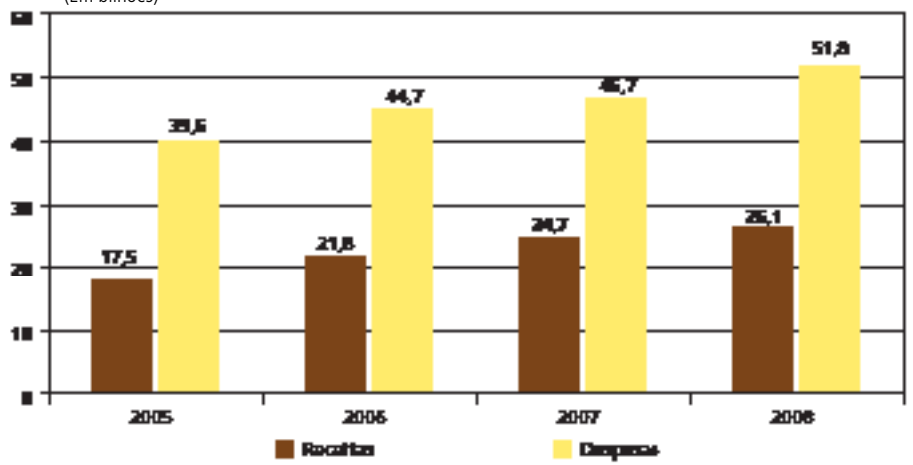
Já os RPPS se defrontam com questões de financiamento muito distintas. Os resultados financeiros destes regimes têm apresentado déficits correntes importantes, que decorrem, sobretudo, de passivos acumulados pelas regras de acesso a benefícios, que vigiam até a promulgação das Emendas Constitucionais nºs 20/1998 e 41/2003, tais como inexistência de teto de benefícios, de idade mínima para aposentadorias e de contribuições por parte dos segurados. No entanto, a partir destas alterações constitucionais, da regulamentação dos regimes próprios – via Lei nº 9.717/1998 – e do seu ajuste, possibilitado pelo PARSEP, verifica-se clara tendência de redução destes déficits. Os gráficos 4, 5, 6 e 7 e a tabela 11, a seguir, apresentam a evolução das receitas e das despesas dos RPPS no período 2005-2008, agregadas por esfera administrativa. Observe-se que os dados para os municípios capitais estão segregados daqueles do interior.

GRÁFICO 4
RPPS da União, evolução da receita e da despesa – 2005-2008
(Em bilhões)



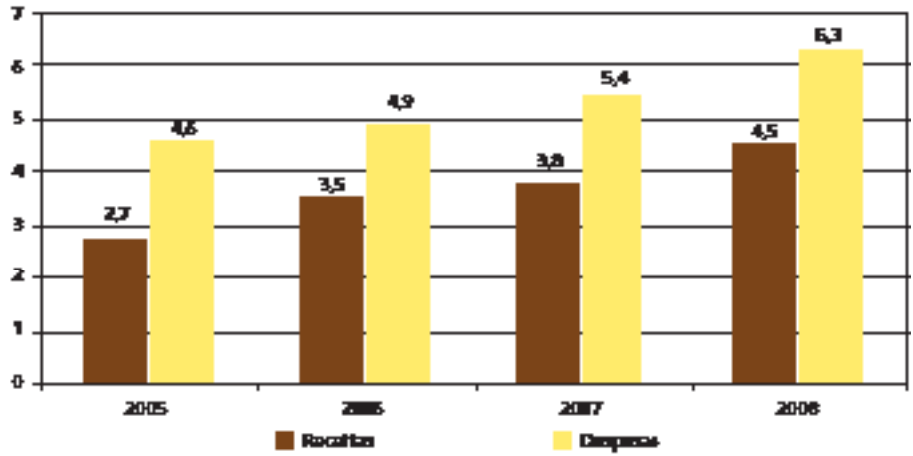
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2001-2009, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Despesas previdenciárias – despesas executadas liquidadas até o bimestre (inclusive): subfunções previdência do regime estatutário, complementar e especial, bem como transferências e outros encargos especiais. Na dotação da despesa previdenciária militar, estão incluídas as despesas com pessoal civil do Ministério da Defesa. Receitas realizadas até o bimestre (inclusive).

GRÁFICO 5
RPPS dos estados, evolução da receita e da despesa – 2005-2008
(Em bilhões)



Fonte: Resultado previdenciário dos RPPS, por unidade da Federação (UF)/AEPS Infologo.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: A despesa previdenciária é composta por despesa com proventos e pensões dos servidores civis e dos militares. O resultado previdenciário é igual à diferença entre as receitas e as despesas previdenciárias. As contribuições patronal e da unidade gestora dos civis foram calculadas se considerando o dobro do valor da contribuição do servidor ativo.

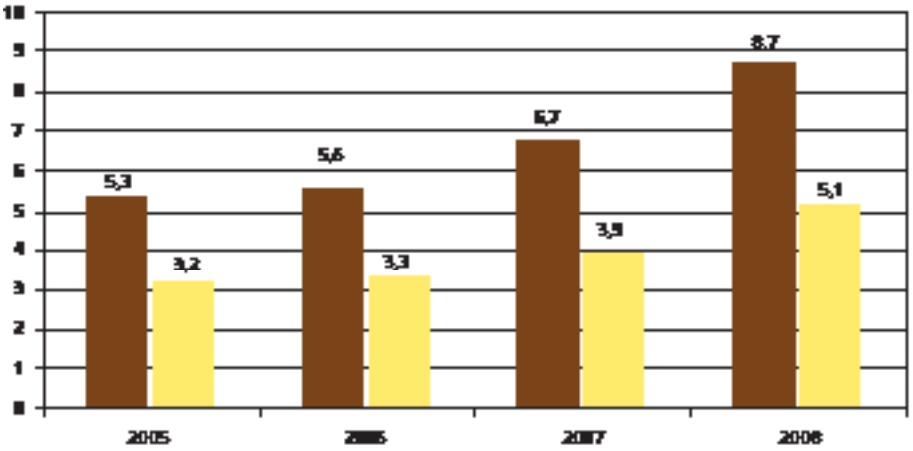
GRÁFICO 6
RPPS municípios capitais, evolução da receita e da despesa – 2005-2008
(Em bilhões)



Fonte: Resultado previdenciário dos RPPS, por UF/AEPS Infologo.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: A despesa previdenciária é composta por despesa com proventos e pensões dos servidores civis e dos militares. O resultado previdenciário é igual à diferença entre as receitas e as despesas previdenciárias. As contribuições patronal e da unidade gestora dos civis foram calculadas se considerando o dobro do valor da contribuição do servidor ativo.

GRÁFICO 7
RPPS dos municípios do interior, evolução da receita e da despesa – 2005-2008

(Em bilhões)



Fonte: Resultado previdenciário dos RPPS, por UF/AEPS Infologo.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: A despesa previdenciária é composta por despesa com proventos e pensões dos servidores civis e dos militares. O resultado previdenciário é igual à diferença entre as receitas e as despesas previdenciárias. As contribuições patronal e da unidade gestora dos civis foram calculadas se considerando o dobro do valor da contribuição do servidor ativo.

TABELA 11
Variação das receitas e despesas dos RPPS – 2005-2008

Esfera administrativa	despesas	receitas
União	2,3	4,3
Estados	1,3	1,5
Municípios Capital	1,3	1,6
Municípios Interior	1,5	1,7

Fonte: Resultado previdenciário dos RPPS, por UF/AEPS Infologo.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: A despesa previdenciária é composta por despesa com proventos e pensões dos servidores civis e dos militares. O resultado previdenciário é igual à diferença entre as receitas e as despesas previdenciárias. As contribuições patronal e da unidade gestora dos civis foram calculadas se considerando o dobro do valor da contribuição do servidor ativo.

Como se pode observar, as receitas dos RPPS têm crescido mais que as despesas, em todas as esferas administrativas, podendo estar projetando um cenário mais auspicioso para o equilíbrio financeiro dos sistemas em médio prazo. Contudo, os superávits observados nos regimes dos municípios do interior se devem, em grande medida, à curta história de seu funcionalismo. Em muitos destes municípios, até o advento do Regime Jurídico Único (RJU), no início da década de 1990, os funcionários eram contratados pelas normas da CLT, de modo que sua contribuição previdenciária era aportada à instituição previdenciária nacional – Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e, depois, INSS. Em outros municípios, mesmo havendo servidores públicos estatutários, a proteção previdenciária destes também era organizada por meio do regime geral. Estas municipalidades só passariam a gerir diretamente a previdência dos seus servidores após as reformas de 1998 e 2003 – EC nºs 20/1998 e 41/2003. Já os municípios da capital e dos estados apresentam passivos previdenciários maiores, que refletem sua antiguidade bem como a generosidade das regras de acesso e custeio de benefícios que antecederam às citadas reformas. Por fim, o desequilíbrio financeiro da Previdência dos servidores da União se dá não só por estas razões, mas pelo fato, já mencionado, de que este sistema abriga, em seu interior, diversos segmentos de servidores – dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e do Ministério Público da União (MPU) –, que estão sujeitos a políticas salariais autônomas, em face do Poder Executivo. Cabe lembrar que a política salarial consiste em variável-chave para o controle da despesa previdenciária, uma vez que os benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores guardam isonomia com os salários dos segurados ativos. Ademais, trata-se de segmentos enquadrados em carreiras de alta qualificação e remuneração. Como se pode constatar na tabela 12, é o pagamento dos benefícios destes segmentos que impõe maior regressividade ao sistema.

TABELA 12
Previdência dos servidores da União, número de benefícios pagos, despesa anual e valor do benefício médio mensal por segmento de servidores – 2008

Segmentos RPPS União	Nº. total de benefícios anuais	Despesa anual (em R$ milhões)	Benefício médio mensal (emR$ mil)
Poder Exec Servidores Civis	615.929	30.480,80	3.806,00
Poder Exec Militares	329.809	19.684,40	4.591,00
Pod Exec MPU	2.103	431,50	15.783,00
Judiciário	23.166	3.842,40	12.758,00
Legislativo	10.978	1.855,40	13.000,00

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (2008)/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Com o propósito de reduzir a despesa previdenciária dos regimes próprios e conferir maior justiça distributiva aos gastos previdenciários do Estado, a Emenda Constitucional nº 20/1998 previu a criação de regimes de previdência complementar para o funcionalismo público de todas as esferas administrativas e poderes do Estado. A partir da EC nº 41/2003, a implantação destes regimes passou a depender apenas de lei ordinária de cada ente governativo. Contudo, esta solução não foi ainda adotada por nenhum deles. No caso da União, ela está a depender de aprovação de lei, cujo projeto – PL nº 1.992/2007 – permanece tramitando no Congresso Nacional.

6.3 Proteção à PEA informal e mercado de trabalho

Se a sustentabilidade dos regimes previdenciários e seus impactos distributivos constituem em desafios relevantes para o sistema brasileiro de proteção social, a ampliação da cobertura previdenciária talvez seja a principal meta a ser perseguida, nos próximos anos, tendo em vista, inclusive, a adesão do país à Agenda Hemisférica do Trabalho Decente nas Américas, proposta pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2006.[46] Esta não é, contudo, uma tarefa trivial, dada a diversidade de condições – laborais e sociais – a que estão submetidos os trabalhadores desprotegidos. Caracterizados de maneira geral como *informais* estes trabalhadores se encontram, a rigor, em situações muito diversas.

De fato, de acordo com a PNAD 2008, havia no país cerca de 31,6 milhões de pessoas que se declaravam trabalhadores por conta própria, empregados sem carteira e empregados domésticos sem carteira, dos quais apenas 16% contribuí-

46. A Agenda Hemisférica do Trabalho Decente propõe que, em um prazo de dez anos (2006-2015), a cobertura da proteção social seja aumentada em 20%. Esta meta pode ser entendida de acordo com os seguintes cenários: 1. aumento em 20% no número de trabalhadores socialmente protegidos; 2. aumento em 20% na taxa de proteção social dos trabalhadores; e 3. aumento em 20 pontos percentuais na taxa de proteção social dos trabalhadores. No caso brasileiro, o cenário 1 implicaria estender a cobertura a 68% da população ocupada (PO); para o cenário 2, a cobertura deveria alcançar 77% da PO; e,para o cenário 3, 84% da PO. Cálculos do SPS/MPS. (DONADON; MONTENEGRO, 2009).

ram para a Previdência Social naquele ano, por iniciativa própria.[47] Entre os trabalhadores autônomos (ou por conta própria), a taxa de contribuição foi de 17%; entre os sem carteira, de 18%; e entre os trabalhadores domésticos sem carteira, os contribuintes foram pouco mais de 5% do grupo, como mostra a tabela 13.

TABELA 13
Distribuição dos trabalhadores informais(1) segundo ocupação, rendimentos do trabalho principal e contribuição previdenciária – Brasil, 2008

	Total	< 1 SM	1 SM	1 a 2 SM	2 SM ou +
Empregado sem carteira	12.834.179	4.368.090	1.935.523	4.140.908	2.389.658
Contribuintes da PS %	18,29	5,55	25,09	18,24	36,15
Doméstico sem carteira	4.255.762	2.846.336	576.215	710.336	122.875
Contribuintes da PS %	5,12	2,68	7,02	10,87	19,41
Trabalhador por conta própria	14.515.153	5.143.655	675.700	3.813.256	4.882.542
Contribuintes da PS %	17,43	4,76	13,62	14,95	33,24

Fonte: IBGE/PNAD 2008
Elaboração: IPEA/DICOS/NISOC - Núcleo de Gestão de Informações Sociais
Notas: [1] Considerada apopulação urbana com 15 anos ou mais

A análise dos dados sobre os rendimentos destes trabalhadores sugere fortemente que, de maneira geral, a baixa filiação previdenciária está relacionada à sua pouca renda. Vale notar que 40% deles recebiam menos que um salário mínimo, faixa de rendimentos em que é muito baixa a contribuição previdenciária, para todas as categorias.

Estes números mostram também importante variação entre as categorias de trabalhadores denominadas "informais", no que toca à sua distribuição por faixas de renda. Os trabalhadores domésticos sem carteira eram os que recebiam a pior remuneração: 80% se incluíam na faixa de até um SM, e apenas 2,8% declararam rendimentos iguais ou superiores a dois salários mínimos. Quanto aos empregados sem carteira, 49% se encontravam na faixa de renda de até um SM, sendo 18,6% os que estavam na faixa igual ou acima dos dois salários. Já os trabalhadores por conta própria, embora numerosos na faixa até um SM (40%), possuíam mais de 33% de seus representantes na faixa de renda de dois ou mais salários mínimos, o que evidencia a maior heterogeneidade de renda existente no interior deste grupo, em relação aos demais.

Embora entre os informais, de modo geral, o número de contribuintes da Previdência aumente conforme o aumento da renda observa-se certa diferenciação no padrão contributivo entre as três categorias consideradas, mesmo quando sujeitas a rendimentos semelhantes. Enquanto 25% dos empregados sem carteira

47. Conforme já mencionado, o RGPS admite a categoria de contribuinte individual, por meio da qual o trabalhador pode garantir sua proteção previdenciária, mesmo sem a contraparte do empregador.

com um salário mínimo contribuíram para a Previdência no ano de 2008, apenas 13% dos conta própria, e 7% dos domésticos sem carteira, na mesma faixa, o fizeram. Excetuando-se os empregados sem carteira, as categorias aqui analisadas se tornam mais contributivas à medida que alcançam rendimentos iguais ou maiores que dois salários mínimos. Estes dados evidenciam também que a capacidade contributiva dos trabalhadores informais se torna mais efetiva a partir deste patamar de renda, e não a partir de um SM, como tem considerado o MPS.[48]

Por outro lado, entre os trabalhadores por conta própria que possuíam rendimentos acima de dois SM, 25% – ou, cerca de 1,1 milhão de trabalhadores – declararam possuir educação de nível superior, além de uma renda média mensal de cerca de R$ 2.500,00, segundo a PNAD 2008. Deste grupo – dotado de indiscutível capacidade contributiva – apenas 42% estavam efetivamente filiados à Previdência Social pública no ano de 2008. Portanto, à diferença das outras categorias, nas quais a baixa renda parece ser o principal óbice à filiação previdenciária, haveria neste grupo uma importante evasão contributiva não associada à renda.

A contribuição dos informais também aumenta com a idade, conforme se constata na tabela 14.

TABELA 14
Distribuição dos trabalhadores informais (1) segundo idade e contribuição previdenciária – Brasil, 2008

	15 - 20	21 - 29	30 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	65 - 69	70 e +	Total
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	9,49	15,22	23,12	24,35	27,85	28,15	27,37	21,37	11,35	12,89	18,29
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	0,75	1,81	3,66	5,93	6,62	9,92	13,67	10,78	10,03	2,79	5,12
Conta própria	2,69	11,07	15,75	19,41	22,38	25,22	23,18	18,3	11,36	6,62	17,43
Total	7,56	12,36	16,65	18,62	21,47	23,63	23,02	18,17	11,24	7,40	16,12

Fonte: IBGE/PNAD 2008
Elaboração: IPEA/DICOS/NISOC - Núcleo de Gestão de Informações Sociais
Notas: 1) Considerada apopulação urbana com 15 anos ou mais

Este aumento se deve, provavelmente, ao crescimento da renda destes trabalhadores, a qual, em geral, acompanha o aumento da idade. Por outro lado, o seu decréscimo, a partir da faixa dos 55 anos, é compatível com a perda de incentivos à contribuição por muitos destes trabalhadores, em função da regra previdenciária que exige pelo menos 15 anos de contribuição para o acesso à aposentadoria por tempo de contribuição. Assim, o esforço contributivo perde progressivamente

48. Ver Schwarzer (2009).

o sentido para os trabalhadores a partir dos 55 anos, cujas histórias contributivas sejam muito descontínuas, como ocorre frequentemente com trabalhadores em ocupações informais.

Cabe observar, por outro lado, importante aumento na filiação previdenciária dos trabalhadores a partir dos 21 anos, em relação à faixa anterior – a exceção dos domésticos sem carteira. Esta variação pode ser explicada pela perda da condição de dependentes e/ou de beneficiários de segurados da Previdência Social, que se impõe aos jovens aos 21 anos, determinada pelas regras de acesso aos benefícios. Conforme já constatado por Rangel *et al.* (2009b, p. 305) "(...) para o grupo de 16 a 20 anos de idade, o maior percentual de proteção (previdenciária) é via família; para a faixa etária de 21 a 29 anos temos o trabalho como maior fonte de proteção social".

A análise dos dados aqui apresentados aponta, portanto, alguns aspectos relevantes à consideração. Em primeiro lugar, a existência de cerca de 31,6 milhões de trabalhadores em ocupações informais no país em 2008, dos quais apenas 5 milhões contribuíam para a Previdência Social. Além disso, que a baixa remuneração destes trabalhadores – 40% deles recebiam até um salário mínimo – determina em grande medida sua baixa filiação previdenciária. Pode-se assim estimar em cerca de 26 milhões o número de trabalhadores desprotegidos contra riscos sociais, devido à sua baixa capacidade de aportar contribuições à Previdência. Observou-se ainda a existência de um segmento de trabalhadores autônomos – importando em cerca de 640 mil pessoas – à margem do sistema previdenciário, a despeito de sua capacidade contributiva. Os dados indicam também que são os trabalhadores no patamar de renda igual ou maior que dois salários mínimos os que apresentam maior tendência a contribuir individualmente, parecendo razoável admitir, por conseguinte, que é a partir desta faixa de rendimentos que os trabalhadores informais adquirem efetiva capacidade contributiva. Considerando que a seguridade social brasileira oferece garantia de renda em base não contributiva aos idosos de baixa renda, parte da lacuna verificada na proteção previdenciária dos trabalhadores informais estaria contornada. Contudo, persiste uma expressiva desproteção destes trabalhadores, enquanto ativos, em face dos riscos temporários – doenças, acidente, maternidade e reclusão; e esta desproteção é fonte de efetiva vulnerabilidade destes indivíduos e suas famílias.

É importante ressaltar que, para além da desproteção frente aos riscos sociais consagrados – desemprego ou perda da capacidade laboral por doença, maternidade etc. – os trabalhadores em situação de desproteção previdenciária se encontram vulnerabilizados principalmente pelas baixas remunerações a que estão sujeitas suas ocupações, no mercado de trabalho, o que torna a pobreza e a indigência uma realidade para muitos deles. Nesses casos, fatos episódicos

que comprometam a capacidade laborativa vêm a agravar um quadro de pobreza ou indigência já instalado. Deve-se ainda considerar que a presença de crianças nos domicílios é um agravante do grau de exposição à pobreza das famílias chefiadas por trabalhadores precarizados – conta própria, empregados sem carteira e domésticos sem carteira, não filiados à Previdência Social. É o que a tabela 15 evidencia. Nela observa-se que 38% dos domicílios com crianças, chefiados por trabalhadores informais não contribuintes da Previdência Social, tinham, em 2008, renda *per capita* de até meio salário mínimo.

TABELA 15
Distribuição percentual de domicílios com crianças, chefiados por trabalhadores informais, não filiados à Previdência Social, por faixa de Renda Domiciliar *per capita* (RDPC).
(Em %)

Categorias ocupacionais	Até 1/4 sm	De 1/4 a 1/2 sm	De 1/2 a 1 sm	Acima de 1 sm	Total (%)	Total
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	3,9%	10,8%	15,1%	10,2%	40,0%	5.820.165
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	2,5%	5,8%	6,9%	2,5%	17,6%	2.562.703
Conta própria	4,5%	10,5%	14,6%	12,8%	42,4%	6.177.793
Total	**10,9%**	**27,0%**	**36,6%**	**25,4%**	**100%**	**14.560.661**

Fonte: PNAD 2008/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Verifica-se, portanto, que os trabalhadores aqui analisados, bem como suas famílias, encontram-se em condição de grande vulnerabilidade, a despeito de sua ativa participação no mercado de trabalho. É possível argumentar que tal vulnerabilidade estaria virtualmente mitigada, já que as famílias com renda *per capita* até cerca de um quarto de SM, integradas por crianças e aqui observadas, qualificariam-se-iam como beneficiárias do PBF, o qual alcança hoje um número de domicílios próximo ao de núcleos familiares contabilizados anteriormente, conforme será visto na tabela 18. Outrossim, cabe contra-argumentar que o benefício mencionado, ainda que bem vindo, torna-se pouco expressivo em face de condições mais graves de vulnerabilidade como a de perda temporária da capacidade laborativa por parte destes trabalhadores.

Na tentativa de ampliar a cobertura do seguro social contributivo, o governo brasileiro tem adotado medidas que oferecem incentivos econômicos à filiação previdenciária, tanto a pequenos empresários quanto a trabalhadores autônomos, fundamentalmente por meio da redução dos custos financeiros de filiação. Para tanto, instituiu programas tais como o Simples (ou Simples Federal, Lei nº 9.317/1996); o incentivo à contribuição dos autônomos (Lei nº 10.666/2003); o Super Simples (ou Simples Nacional Lei Complementar nº 123/2006); o Pro-

grama Simplificado de Inclusão Previdenciária (Lei Complementar nº 123/2006); e, mais recentemente, o programa do MicroEmpreendedor Individual (MEI) (Lei Complementar nº 128/2008). Os instrumentos legais referentes a estas medidas e seus objetivos são detalhados a seguir.

Lei nº 9.317/1996

Promulgada em cumprimento ao dispositivo constitucional que determinava o estímulo às micro e pequenas empresas no país, esta lei instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições, que se tornou conhecido como Simples. Seu objetivo era unificar e simplificar o recolhimento de tributos federais pelos micro e pequenos estabelecimentos, tendo em vista os atrair para a formalidade. Para tanto, determinou alíquotas reduzidas – ainda que progressivas – para estes estabelecimentos, a serem aplicadas sobre seu faturamento bruto. Foi assim unificado o pagamento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; as contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; e as contribuições previdenciárias da pessoa jurídica, incidentes sobre as folhas de pagamento, tal como previsto pela Lei Complementar nº 8.218/1991 e Lei Federal nº 8.870/1994. Ademais, as empresas enquadradas como micro ou de pequeno porte ficaram isentas de pagamento de contribuições ao sistema S, entre outros benefícios.

Lei nº 10.666/2003

Alterou a sistemática de recolhimento dos contribuintes individuais (autônomos), que prestam serviços a empresas sem vínculo de emprego. Por esta norma, em vez do trabalhador pagar diretamente sua contribuição, a empresa passa a reter 11% da remuneração paga ao trabalhador, sendo responsável pelo recolhimento dessa contribuição ao INSS, juntamente com a sua cota. Esta medida representou um crescimento de 42,7% na filiação de contribuintes individuais, entre 2002-2003; e de 82,3% entre 1998-2007.

Lei Complementar nº 123/2006

Este único instrumento apontou em duas direções, instituindo:

- O *Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária*, buscando a ampliação da cobertura de cidadãos de baixa renda. Vigendo desde maio de 2007, a esta lei complementar reduziu a alíquota de contribuição do trabalhador autônomo e do segurado facultativo de baixa renda de 20% para 11%, garantindo-lhe todos os benefícios do RGPS, exceto a aposentadoria por tempo de contribuição.

- O programa *Simples Nacional***,** ou *Supersimples***,** que veio a substituir o Simples Federal (Lei nº 9.317/1996), adicionando ao rol de tributos federais recolhidos de maneira simplificada pelas micro e pequenas empresas (IRPJ, CSLL, IPI, Cofins, PIS/PASEP, contribuições previdenciárias) o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), estadual e o Imposto sobre Serviços (ISS), destinado aos municípios.

Ainda em processo de implementação, encontra-se a instituição da figura jurídica do MicroEmpreendedor Individual, decorrente da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Esta lei permite a formalização dos trabalhadores por conta própria das áreas urbanas, com faturamento de até R$ 36 mil por ano e até um empregado, impondo-lhe também um tributo único, em substituição ao ICMS, ao ISS e às contribuições previdenciárias relativas ao(s) trabalhador(es). A medida também isenta os MEIs de impostos e contribuições federais (IRPJ, CSLL, IPI, Cofins, PIS/PASEP) e da contribuição previdenciária patronal.

Não obstante estas medidas – e em que pese a escassez de estudos conclusivos sobre seus impactos –, o crescimento do número de filiados à Previdência Social nos últimos anos tem permanecido fortemente associado ao crescimento dos empregos com carteira, o qual, de sua parte, está vinculado ao aumento do PIB. De fato, a trajetória recente da filiação previdenciária parece indicar que o principal fator determinante do seu crescimento permanece sendo o emprego com carteira assinada. Cabe refletir, contudo, que as taxas de crescimento do PIB – por mais otimista que seja sua previsão – não atingirão, em um futuro próximo, patamares suficientes para garantir a formalização de todas as relações trabalhistas no país. Neste sentido, a expansão da cobertura previdenciária passará necessariamente pelo aumento da eficácia das medidas de incentivo voltadas aos grupos excluídos da proteção conferida pela relação assalariada formal. Cabe ainda lembrar que a parcela mais expressiva do gasto previdenciário se refere às aposentadorias. Considerando que a proteção contra o risco da velhice indigente já foi praticamente universalizada no Brasil, a extensão da cobertura previdenciária implicará gastos limitados aos demais riscos como doença, maternidade ou invalidez. E mesmo neste sentido cabe uma melhor avaliação sobre em que medida a política de assistência social já opera parte destas demandas de proteção.[49]

49. De fato, em expressivo número de municípios, os chamados benefícios eventuais da assistência social oferecem benefício à maternidade, enquanto o BPC voltado aos portadores de deficiência parece atender parte da demanda do risco invalidez não atendido pela Previdência Social. O chamado "Auxílio por natalidade constitui uma modalidade dos benefícios eventuais previstos na Loas. Segundo a Loas, têm direito a esse auxílio as famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. Constitui-se em uma prestação temporária, não contributiva da assistência social, para reduzir vulnerabilidade provocada por nascimento de membro em famílias pobres. Como se trata de um benefício sob responsabilidade das esferas subnacionais, ele não possui valor fixo determinado. Seu valor e sua concessão são regulamentados pelos conselhos de assistência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, devendo, entretanto, observar algumas disposições de caráter nacional – Loas, Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 212/2006 e Decreto nº 6.307/2007.

Efetivamente, é no âmbito da seguridade social que está colocado ao país o desafio da universalização da proteção social, a ser enfrentado pelo segmento contributivo assim como pelo pilar não contributivo do sistema brasileiro de garantia de renda. Por sua vez, tal tratamento implica colocar no centro do debate sobre proteção social, a geração de pobreza e a reprodução da desigualdade no âmbito do mercado de trabalho. Trata-se de ir além da concepção tradicional de pobreza como reflexo apenas da incapacidade para o trabalho ou exclusão do mundo do trabalho. O próprio exercício do trabalho não vem garantindo a proteção aos riscos pobreza e indigência, reproduzindo situações de precariedade por meio da combinação entre rendimentos insuficientes e a falta de acesso à proteção contra os riscos sociais clássicos.

6.4 Pobreza e mercado de trabalho

A fim de melhor compreender a especificidade da proteção de renda operada por meio do sistema de proteção social e do PBF, em particular, é necessário ultrapassar a imprecisão que permeia a definição sumária do público desse programa como "pobres". Afirmar que se trata de um benefício para os pobres, pouco expressa da dinâmica da vulnerabilidade que afeta o seu público-alvo e, portanto, do alcance das transferências diante da situação social por eles vivenciada. Visando uma melhor identificação das situações sociais abarcadas no âmbito deste programa, serão apresentadas algumas informações relativas à educação e à inserção no mercado de trabalho dos seus beneficiários.[50]

Os dados sobre as famílias do PBF indicam o baixo nível de escolaridade dos beneficiários e sua precária inserção no mundo do trabalho. De fato, 52,7% dos beneficiários ocupados, com idade entre 16 e 65 anos, têm no máximo quatro anos de estudo, o que é necessário para completar apenas o primeiro ciclo do ensino fundamental. Vale ressaltar que 18,4% deles não têm sequer um ano de estudo, como mostra a tabela 16. Mas além da baixa escolaridade, esses beneficiários são caracterizados pelos baixíssimos rendimentos do trabalho. Com efeito, os rendimentos auferidos por eles estão abaixo do obtido por outros trabalhadores com mesmo nível de escolaridade. Um trabalhador beneficiário do PBF com nove anos de estudo, o que corresponde ao ensino fundamental completo, tem um rendimento mediano cerca de 43% menor que outro trabalhador com o mesmo nível de escolaridade (tabela 16). Da mesma forma, um trabalhador beneficiário do PBF com 12 anos de estudos, ou seja, com ensino médio completo, recebe a metade da remuneração paga aos demais trabalhadores com mesmo nível de escolaridade, comparando-se, mais uma vez, o rendimento mediano do trabalho principal. Por fim, a diferença chega a 65%

50. Para essa análise, recorreu-se aos dados da PNAD 2006, pois no momento de realização deste trabalho, era a PNAD mais recente que disponibilizava um suplemento sobre transferência de renda.

considerando-se as pessoas com 15 anos ou mais de estudo. Logo, percebe-se que há um problema de inserção no mercado de trabalho do público do PBF e que não se resume à escolaridade.

TABELA 16
Comparação entre rendimentos e escolaridade da população ocupada e da população beneficiária do PBF, de 16 a 65 anos – 2006

Categorias Selecionadas	População Ocupada com 16 a 65 anos	População Ocupada com 16 a 65 anos (PBF)	%	% (PBF)	Rend. Mediano Trab Principal (em R$)	Rend. Mediano Trab Principal (PBF) (em R$)	Diferença entre rendim. mediano do Trab. Princ. (%)
Anos de estudos							
< de 1 ano	6.636.439	2.635.248	8,0	18,4	200	150	-25
1 ano	1.720.913	621.738	2,1	4,4	275	160	-42
2 anos	2.774.076	945.094	3,3	6,6	300	200	-33
3 anos	3.888.409	1.189.833	4,7	8,3	350	200	-43
4 anos	9.039.166	2.145.866	10,8	15,0	350	250	-29
5 anos	5.191.908	1.248.735	6,2	8,7	350	250	-29
6 anos	3.156.286	747.212	3,8	5,2	360	250	-31
7 anos	3.693.009	826.675	4,4	5,8	375	250	-33
8 anos	8.109.899	1.234.215	9,7	8,6	440	300	-32
9 anos	2.810.882	516.370	3,4	3,6	350	200	-43
10 anos	3.144.074	467.509	3,8	3,3	392	260	-34
11 anos	20.792.036	1.515.960	24,9	10,6	560	350	-38
12 anos	1.685.497	44.318	2,0	0,3	700	350	-50
13 anos	1.352.417	19.848	1,6	0,1	800	443	-45
14 anos	1.500.751	22.972	1,8	0,2	932	350	-62
15 anos ou mais	7.563.700	33.499	9,1	0,2	1700	597	-65
Sem declaração	419.253	78.423	0,5	0,6	400	350	-13
Total	**83.478.715**	**14.293.515**	**100,0**	**100,0**	**450**	**240**	**-47**

Fonte: IBGE/Pnad 2006.
Elaboração: IPEA/DISOC.

Quanto à inserção laboral, é importante ressaltar a expressiva participação, no mercado de trabalho, da população em idade ativa que reside em domicílios beneficiados pelo PBF. Como mostra a tabela 17, a taxa de participação atinge 72,5%, sendo esta inclusive superior à taxa de participação encontrada para o mercado de trabalho em geral: 70,1% e para os não beneficiários do programa: 69,6%. A participação no mercado de trabalho ocorre, entretanto, em bases mais precárias para os beneficiários do PBF. A taxa de desemprego entre eles (9,1%) é

maior que aquelas registradas entre o público não beneficiário (8,1%) ou mesmo para a totalidade do mercado de trabalho (8,3%). Ademais, percebe-se também que, além dos baixos rendimentos verificados anteriormente, a maior parte dos trabalhadores beneficiários do PBF estavam à margem da proteção previdenciária em 2006: 75,2% dos beneficiários ocupados não estavam vinculados à Previdência Social; taxa bastante superior à registrada para a totalidade dos ocupados (49,8%) no mesmo período. Para estes trabalhadores, muitas vezes, a transferência do PBF cumpre funções desempenhadas pelos benefícios previdenciários, como no caso daqueles beneficiários desempregados que não tem acesso ao seguro desemprego ou aos trabalhadores sem acesso ao auxílio doença ou maternidade.

TABELA 17
Indicadores de participação no mercado de trabalho e contribuição previdenciária dos beneficiários e não beneficiários do PBF – 2006

Indicadores	Beneficiários do PBF	Não Beneficiários do PBF	Total
	%	%	%
PIA / Pop Total	56,3	76,4	72,2
PEA / Pop Total	40,8	53,2	50,6
Taxa de Atividade (PEA/PIA)	72,5	69,6	70,1
Ocupados**	90,9	91,9	91,7
Desempregados**	9,1	8,1	8,3
Ocupados não cobertos pela Previdência Social	75,2	44,8	49,8

Fonte: IBGE/PNAD 2006
Elaboração: IPEA/DISOC.
*Condição de Atividade para pessoas acima de 15 anos de idade
** Condição de Ocupação para pessoas acima de 15 anos de idade

A precariedade dos vínculos de trabalho dos beneficiários do PBF fica ainda mais evidente quando se considera a sua posição na ocupação (tabela 18). De acordo com a PNAD 2006, um terço dos beneficiários do PBF ocupados era empregado sem carteira ou domésticos sem carteira; e cerca de um quarto (25,9%) era trabalhador por conta própria. É bastante expressiva também a quantidade destes beneficiários que trabalhavam sem remuneração, na produção para o próprio consumo, ou na construção para o próprio uso: 18,4% no total. Os baixos rendimentos e a incerteza que os cercam são, sem dúvida, fatores importantes que limitam a filiação previdenciária deste público, mesmo que beneficiário de programas como o MicroEmpreendedor Individual, Programa Simplificado de Inclusão Previdenciária e outros.

TABELA 18
Comparação entre rendimentos da população ocupada de 16 a 65 anos, beneficiária e não beneficiária do PBF, segundo posição na ocupação – 2006

Categorias Selecionadas	População Ocupada com 16 a 65 anos	População Ocupada com 16 a 65 anos (PBF)	%	% (PBF)	Rend. Mediano Trab Principal	Rend. Mediano Trab Principal (PBF)
Posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência					R$	R$
Empregado com carteira	27.913.126	2.490.414	33,4	17,4	600	400
Militar	268.668	15.800	0,3	0,1	900	312
Funcionário público estatutário	5.534.530	329.092	6,6	2,3	1000	350
Outros empregados sem carteira	14.965.966	3.457.856	17,9	24,2	350	260
Empregado sem declaração de carteira	572	-	-	-	1500	0
Trabalhador doméstico com carteira	1.805.350	225.315	2,2	1,6	350	350
Trabalhador doméstico sem carteira	4.672.477	1.276.696	5,6	8,9	200	150
Trabalhador doméstico sem declaração de carteira	783	-	-	-	400	0
Contra própria	17.547.538	3.712.039	21,0	26,0	400	200
Empregador	3.724.802	160.091	4,5	1,1	1500	500
Trabalhador na produção para o próprio consumo	2.899.018	1.154.741	3,5	8,1	0	0
Trabalhador na construção para o próprio uso	104.989	21.368	0,1	0,2	0	0
Trabalhador não remunerado	4.040.896	1.450.103	4,8	10,2	0	0
Total	83.478.715	14.293.515	100,0	100,0	450	240

Fonte: IBGE/Pnad 2006.
Elaboração: IPEA/DISOC.

Do exposto até aqui, depreende-se que o PBF atua em situações de destituição/insuficiência de renda por parte das famílias cujos membros economicamente ativos estão desempregados ou precariamente inseridos no mercado de trabalho. Nesse sentido, diferencia-se da segurança de renda provida no âmbito da Previdência, cujos benefícios, quando dirigidos à população ativa, buscam evitar que situações de impossibilidade do exercício do trabalho – temporárias ou definitivas – se transformem em situação de pobreza do trabalhador e sua família. Parte da garantia de renda ofertada pelo PBF parece estar operando – ainda que precariamente – nas lacunas de desproteção da Previdência, por exemplo, cumprindo um papel de seguro-desemprego, auxílio doença ou auxílio maternidade para trabalhadores sem cobertura previdenciária. Entretanto, o campo de desproteção na

qual o PBF atua é mais amplo. Como pode ser observado nos dados apresentados, parte dos beneficiários do PBF está inserida no setor formal da economia e contam também com proteção previdenciária. Assim, o PBF acolhe tanto famílias cujos membros adultos estão inseridos em formas precárias de trabalho como aqueles que, mesmo vinculados a empregos regulados e protegidos, não encontram no exercício do trabalho fontes de renda passíveis de assegurar uma sobrevivência digna. Desta forma, a transferência alcança aquelas famílias cujos trabalhadores, mesmo exercendo um trabalho – seja ele formalizado ou não –, não conseguem garantir, para si e sua família, uma vivência fora da pobreza. Seus rendimentos não só se encontram abaixo da linha de pobreza definida pelo programa como, muitas vezes, flutuam em torno dela operando um expressivo grau de incerteza em seu cotidiano. Constata-se que o PBF considera a insuficiência e a volatilidade de renda como características típicas de algumas ocupações, independentemente do comprometimento eventual, ou definitivo, da capacidade para o trabalho – lógica com a qual a proteção previdenciária e o BPC operam.

É possível, assim, afirmar que uma compreensão mais profunda sobre o papel que vem cumprindo este benefício na sociedade brasileira depende de uma análise integrada da pobreza e do mercado de trabalho. Em que pese a expressiva melhora observada nos últimos anos, este mercado de trabalho se desenvolve perpetuando problemas estruturais. Desta forma, mesmo supondo a manutenção do comportamento favorável do emprego nas próximas décadas, certamente persistirão ocupações mais precárias, marcadas por baixos e voláteis rendimentos. Como corolário, haverá um segmento da sociedade em situação de vulnerabilidade de renda e, por conseguinte, demandante de proteção por meio de transferências monetárias não contributivas.

Efetivamente, este contexto explica a manutenção de um piso básico do PBF que, voltado aos grupos mais pobres, garante uma renda independente da composição das famílias. Os benefícios variáveis, por sua vez, reconhecem, de um lado, a vulnerabilidade específica das crianças e adolescentes em famílias marcadas pela situação de pobreza e, de outro, a impossibilidade, no mercado de trabalho brasileiro, de enfrentamento desta vulnerabilidade pela simples responsabilização das famílias. É nesta dupla intervenção, caracterizada pelos dois pisos operados pelo programa, que se pode entender a relevância deste programa no contexto da proteção social brasileira.

Contudo, e concluindo esta seção, cabe destacar que a eficácia do PBF como instrumento de combate à pobreza infantil ainda encontra efetivos desafios, quer institucionais quer políticos. De fato, em 2008, 47% das crianças brasileiras de zero a 15 anos estavam em situação de pobreza. É um número preocupante uma vez que, no mesmo ano, o PBF já havia alcançado uma

cobertura bastante significativa. Antes que tal observação suscite conclusões equivocadas acerca da capacidade do PBF efetivamente alcançar os mais pobres, vale ressaltar que não há evidências de que a expansão do programa provocou uma piora na qualidade de sua focalização (SOARES *et al.*, 2009). Assim, o elevado percentual de crianças pobres, mesmo com a presença do programa, sugere a necessidade de fortalecimento do PBF para enfrentar a pobreza infantil. Para enfrentar este problema o PBF teria que operar com valores mais altos de benefícios, em especial no que se refere ao seu benefício variável. Contudo, as dificuldades para aumentar os valores do benefício são expressivas, e não se restringem às implicações orçamentárias. No debate público brasileiro, o PBF é conhecido, principalmente, por operar em benefício das famílias com crianças. Mesmo assim, assiste-se com certa frequência às demandas de setores da sociedade pela implementação das chamadas "portas de saída", refletindo uma expectativa de que as próprias famílias se responsabilizem integralmente por suas crianças. O desconforto com a transferência de renda se expressa ainda com mais clareza em manifestações de receio de que o PBF gere incentivo à maternidade irresponsável. Tais resistências não se manifestam, entretanto, nem em face do salário-família, nem em face das deduções do IRPF relacionados à existência de filhos dependentes do contribuinte.

A temática da pobreza infantil efetivamente ainda não é objeto relevante no debate público brasileiro. O curto alcance deste debate e a fraca legitimidade deste fenômeno como problema social tampouco tem permitido o aprofundamento das demandas e do planejamento de serviços públicos de qualidade em diversos campos, mas principalmente nos da saúde e da educação infantil e fundamental. Parece claro que a pobreza não se resume à privação da renda, e que muitos dos componentes para uma vida de qualidade – como segurança pública ou acesso à justiça – não se disponibilizam no mercado.[51] E é especialmente no caso das crianças que tanto o usufruto de condições de bem-estar como a construção de oportunidades dependem do acesso a serviços públicos de qualidade. Esta discussão precisa ser ampliada, tanto no que se refere à renda e aos serviços como na de integração de ambas as dimensões.

51. Kerstenetzky (2009).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1 Perspectivas para a consolidação do sistema de garantia de renda

As seções anteriores deste trabalho tiveram por objetivo apresentar os programas sociais brasileiros que operam benefícios monetários e analisá-los da perspectiva de um sistema de garantia de renda à população. Para tanto, foram identificadas as características e os públicos-alvo de cada um dos programas, os princípios sob os quais estes se organizam, bem como a proteção instituída e as coberturas efetivadas.

A análise permitiu a constatação de que os benefícios monetários, elemento constituinte do SBPS desde seus primórdios, com a instituição da Previdência Social, tiveram sua importância acentuada nas últimas duas décadas, graças não só à ampliação da população coberta e do volume de recursos despendidos, mas também à ampliação das situações sociais protegidas e à natureza da proteção afiançada. Da proteção estrita aos riscos sociais oferecidos aos trabalhadores formais, e efetivada por benefícios de natureza contributiva, os benefícios monetários se estenderam a outros públicos e abarcaram novas frentes de vulnerabilidade. Como consequência, impactos positivos se fizeram sentir, seja no âmbito da redução da pobreza e da desigualdade, seja no que se refere à manutenção do consumo das famílias e à sustentação da economia em momentos de crise da atividade produtiva.

Este capítulo também apresentou alguns elementos do quadro de desproteção que emerge do atual perfil do nosso sistema de garantia de renda. Destaca-se a presença ainda largamente difundida da informalidade nas relações de trabalho, frequentemente associada à instabilidade e à precariedade de ocupação e renda. As inserções precárias no mercado de trabalho se desdobram, de um lado, na limitada cobertura previdenciária da população ativa, e de outro, na renda insuficiente obtida pelas famílias, com reflexo inclusive nas altas taxas de pobreza infantil. As dificuldades enfrentadas pelo sistema de garantia de renda vão, entretanto, para além da temática da cobertura. Como também é tratado no capítulo 2 deste volume, o perfil regressivo da carga tributária nacional constrange negativamente o impacto distributivo dos programas públicos que operam benefícios monetários contributivos ou não contributivos, seja visando à proteção aos riscos sociais, seja atuando no combate à pobreza. Paralelamente, o alto patamar de gasto público associado aos programas de garantia de renda continua representando um efetivo esforço para o país, pressionado por demandas variadas, em um quadro de premências e pressões que compõem os difíceis embates em torno do fundo público.

Neste contexto, os debates em torno das alternativas para o desenvolvimento futuro de nosso sistema de proteção social, e mais particularmente, de

nossos programas de garantia de renda, apresentam expressivas divergências. De um lado, há uma relativa convergência quanto ao reconhecimento de que o padrão de proteção social meritocrático-corporativo que vigorou até os anos 1980 foi ultrapassado pelos dispositivos adotados pela Constituição Federal, especialmente os relacionados à seguridade social.[52] Contudo, a avaliação em termos dos ganhos efetivados pelo novo modelo, assim como as perspectivas a respeito de sua viabilidade dividem analistas e engajam diferentes propostas. De fato, ancoradas em distintos diagnósticos sobre a situação social e a prioridade do gasto público, bem como em diferentes expectativas a respeito do crescimento econômico e da trajetória do mercado de trabalho, alternativas vêm sendo apresentadas no debate público, que merecem ser aqui resgatadas e analisadas em seus possíveis impactos, mesmo que de forma ainda preliminar. Três agendas se destacam no debate público nacional, apontando para diferentes perspectivas de desenvolvimento do sistema brasileiro de proteção social, as quais serão discutidas nesta seção: a primeira, que será aqui denominada como da proteção residual; a segunda, da proteção universal básica; e a terceira, da consolidação da seguridade social. Estas diferentes perspectivas desenham alternativas possíveis à matriz brasileira atual de garantia de renda, mas com repercussões importantes sobre outras áreas da política social.

É fato que as agendas a serem discutidas, bem como os modelos alternativos de proteção social que elas acolhem, se fortalecem ou se enfraquecem como possibilidades estratégicas em diálogo com a conjuntura econômica e social. Ou seja, as transformações na dinâmica produtiva, no cenário macroeconômico e nas condições de vida afetam os cenários de longo prazo, tornando mais ou menos atraentes ou factíveis algumas das alternativas em disputa. Mas cabe reconhecer que os sistemas de proteção social são, sobretudo, apostas em um modo de sociabilidade, em que o papel do Estado e o desempenho do mercado e das redes de proteção tradicionais são diferentemente valorizados e associados a distintas potencialidades, sejam produtoras, sejam destruidoras de bem-estar. É neste contexto que se buscará resgatar, ainda que de forma rápida, as três agendas alternativas atualmente identificáveis no debate público, analisando os diagnósticos que os sustentam e suas possíveis implicações.

7.2 Proteção residual

A inscrição de novos direitos sociais na CF/88 foi recebida com entusiasmo pelos que consideravam a afirmação e a ampliação destes direitos como um pressuposto para a consolidação da democracia e de um padrão de desenvolvimento inclusivo no país. Contudo, esta não foi a única reação que este evento suscitou.

52. Sobre o padrão meritocrático-corporativo e o novo pacto organizado em torno do conceito de seguridade social, ver capítulo 2 desta publicação.

Em sentido inverso, críticos de diferentes matizes se somaram em uma condenação enfática deste projeto, percebido como "excessivo" e "anacrônico", capaz de comprometer não apenas o equilíbrio das contas públicas, mas o próprio crescimento econômico. Para fazer frente a ele, uma nova agenda foi sendo elaborada, propondo um conjunto de reformas.[53] Tal agenda se organizou sob o princípio da imperiosa necessidade de restrição da intervenção do Estado, e da sua concentração no objetivo de erradicação da pobreza, tendo como estratégia principal a adoção de programas de transferência de renda focalizados nos segmentos mais pobres da população. Daí sua denominação aqui atribuída, proteção *residual*, que remete à tipologia de Estados de Bem-Estar de Titmuss (1958) *apud* Esping-Andersen (1989) para descrever um tipo de Estado que, no campo das políticas sociais, se compromete apenas com os "grupos marginais da sociedade" (ESPING-ANDERSEN, 1989).[54]

A ideia de um Estado social mínimo, mas eficiente no uso dos recursos públicos, e efetivo na finalidade de combater a pobreza, ganhou fôlego ao longo da década de 1990, apontando para uma mudança em profundidade do sistema brasileiro de proteção social desenhado em 1988, que evidenciava características do modelo institucional.[55] Contrapunha-se a este, um modelo residual, cuja principal tendência seria a de conferir centralidade aos programas focalizados de transferência de renda, reduzindo-se, por outro lado, o alcance e a aplicação de recursos públicos nos demais instrumentos de garantia de renda: a Previdência Social – sobretudo no seu segmento rural subsidiado – e o BPC. Protegendo exclusivamente aqueles em efetiva condição de necessidade, com ênfase nas transferências condicionadas, estaria o Estado descompromissado de operar outras formas de transferência de renda, devolvendo aos indivíduos e às famílias a responsabilidade pela garantia de seu bem-estar.[56] A perspectiva que se desenhava era de que, cobrindo ativos e inativos, os programas de renda focalizados não apenas aportariam uma efetiva proteção às situações de extrema pobreza, como permitiriam a concentração de esforços públicos entre os mais necessitados.

Estas propostas atribuíam especial ênfase à operacionalização de condicionalidades, pilar central do novo modelo de intervenção social. As famílias beneficiárias deveriam ser estimuladas a cumprir algumas atividades que promovessem o desenvolvimento das capacidades seus membros, em especial das crianças.

53. Sobre as reações ao texto constitucional e as reformas que elas inspiraram durante a década de 1990, ver Fagnani (2007).

54. Em contraste com o modelo institucional – que preconiza a intervenção ampla do Estado por meio de políticas universalistas incidentes sobre "todas as arenas distributivas vitais para o bem-estar social" –, o modelo de proteção residual de Titmuss se refere a Estados que só admitem se responsabilizar pelo bem-estar social dos indivíduos quando a família ou o mercado falham. Ver Titmuss (1958) *apud* Esping-Andersen (1989).

55. Tal como apresentado por Titmuss, *op. cit.*

56. Holzmann e Jorgensen (2000).

As condicionalidades deveriam operar como incentivos à melhoria do nível educacional e das condições de saúde e assim permitir melhores perspectivas de inserção no mercado de trabalho. Neste sentido, seria ainda necessário o aprimoramento contínuo da sua focalização, bem como sua progressiva integração com outras políticas sociais voltadas aos mais pobres. Finalmente, associado a estas diretrizes, impunha-se o fortalecimento de políticas visando operar "portas de saída" para as famílias beneficiárias, agregando-se novas condicionalidades às já existentes. Para tanto, dever-se-ia promover a integração dos programas de transferência de renda com o sistema público de emprego e organizar a oferta de serviços assistenciais articulando-os com programas de integração produtiva.

Na década de 1990, esta agenda ganhou ampla adesão no país, o que redundou na implementação de diversos programas de transferência de renda pelo governo federal a partir do ano 2000, os quais foram depois unificados no PBF, em 2003. Contudo, conforme já mencionado anteriormente, a adoção do PBF não implicou redução do espectro do sistema de proteção social público, nem dos programas que, no seu interior, operam benefícios monetários. Nos anos mais recentes, pode-se falar mesmo de certo recuo da agenda da proteção residual, o que pode ser explicado, ao menos em parte, pela melhoria dos indicadores econômicos e sociais do país no período, que teria permitido o apaziguamento de tensões políticas e de conflitos distributivos em torno do orçamento público.

Contudo, um cenário econômico adverso – de baixo crescimento, aumento do desemprego e maiores restrições fiscais – tal agenda pode vir a recuperar fôlego, na medida em que, para um conjunto de atores sociais relevantes, adeptos de uma leitura econômica mais ortodoxa, seus pressupostos – necessidade de contenção do gasto público, liberação de recursos públicos para investimentos no setor produtivo e ampliação da poupança interna – permanecem válidos.

Tendo em vista as incertezas que povoam o futuro, cabe avaliar os méritos e as fraquezas da agenda da proteção social residual, não apenas pela ótica de sua adequação a um programa de gestão macroeconômica, mas pela perspectiva da sua contribuição para o fortalecimento da integração e da coesão da sociedade brasileira. Neste sentido, cabe não menosprezar o fato de que somos uma sociedade profundamente desigual, marcada por grandes distâncias sociais e simbólicas. Uma agenda de proteção social residual, que limite a responsabilidade do Estado aos "mais pobres" e estenda a mercantilizacão dos diversos dispositivos de proteção social (seguro-desemprego, previdência social, acesso à saúde), pode favorecer o agravamento das desigualdades de renda, aumentar os diferenciais de qualidade entre os serviços ofertados e do padrão de oportunidades disponíveis aos diferentes grupos sociais, ampliando, assim, o risco de dualização da sociedade.

A concentração de esforços e recursos públicos na proteção aos "mais pobres" e a transferência da função de proteção dos "mais ricos" para o mercado aumentaria ainda a desproteção daqueles setores da população que, não estando em situação de necessidade, encontram-se em condições de vulnerabilidade e incerteza. Incluem-se aqui os amplos segmentos sociais que dependem do trabalho para obter meios para sua sobrevivência, e que, na contingência de não poder exercê-lo, encontram amparo nos seguros sociais públicos.

Contra estes argumentos, poder-se-ia interpor aquele que assevera que a diminuição do gasto público, a redução da carga tributária que ela permitiria, ao lado da privatização dos serviços sociais, confeririam tal dinâmica à economia que a tornaria capaz de ampliar significativamente as condições dos segmentos intermediários para "comprar" sua proteção no mercado; e de que a própria oferta desta proteção pelo mercado, altamente competitiva e adequadamente regulada, cumpriria os necessários padrões de qualidade e equidade. Não é, contudo, o que sugere a experiência de outros contextos nacionais que adotaram a agenda da proteção social residual. Neste sentido, o caso dos Estados Unidos no campo da Saúde é paradigmático. Ali, a descobertura de vastos contingentes de estratos médios da população, por planos ou seguros de saúde, tem sido persistente e marcada pela baixa qualidade da oferta destes.

7.3 Universalismo básico

A crítica ao modelo universalista de proteção social brasileiro, em especial no que se refere ao seu alto nível de gasto e à sua baixa efetividade diante dos mais pobres, tem se desdobrado, em anos recentes, em uma nova agenda propositiva. Esta segunda agenda também se sustenta em uma avaliação crítica sobre os programas de transferência de renda implementados nas últimas décadas pelos países em desenvolvimento, em especial os da América Latina. Em que pese o reconhecimento dos impactos positivos de tais programas na redução da pobreza, a crítica se concentra em algumas de suas características: seriam políticas transitórias, de baixa qualidade e, na maioria dos países, incapazes de incluir parte expressiva dos setores vulneráveis.[57]

Por outro lado, estes críticos também não aderem à agenda da proteção residual, seja em sua perspectiva de limitar a responsabilidade estatal ao combate à pobreza por meio de programas de transferência de renda focalizados, seja quanto à sua recomendação de delegar ao mercado a provisão de benefícios e serviços sociais. Neste sentido, reconhecem os riscos de aprofundamento da segmentação social nos países latino-americanos, bem como de comprometimento do acesso aos serviços sociais por amplas parcelas da população que a privatização destes

57. Ver Filgueira *et al.* (2006).

serviços engendraria. Entendem também que os programas de transferência de renda, condicionais ou não, não enfrentam efetivamente as causas da reprodução da desigualdade, mas ao contrário, reforçam-nas, enfraquecendo ainda mais a coesão social existente nestes países e ampliando a desproteção e a vulnerabilidade social de vários de seus segmentos.

Neste contexto, propõem a ampliação da presença do Estado no campo social, garantindo a oferta universal e de qualidade a um conjunto mínimo de benefícios e serviços.[58] A eleição deste "conjunto mínimo" se daria em função das características socioeconômicas de cada país, preservada qualquer pressão excessiva sobre os orçamentos públicos. No campo da garantia de renda, ganham destaque as propostas de instituição de um benefício universal para crianças, além de um benefício básico universal não contributivo para idosos, nos moldes de uma renda mínima para inativos.

A ideia de criação de benefícios mínimos universais vem efetivamente avançando no contexto brasileiro, associada à proposta de criação de uma renda para os idosos que substitua os benefícios monetários não contributivos e semicontributivos atualmente existentes (BPC e previdência rural). O benefício básico universal aos idosos, de natureza assistencial e não vinculado ao salário mínimo, representaria um novo arranjo institucional no âmbito da seguridade social. De um lado, instituiria uma renda ancorada na cidadania, capaz de garantir um patamar mínimo a todos os idosos e impedindo a reprodução de situações de extrema pobreza. De outro, reduziria os gastos com os subsídios à Previdência Social e ao benefício assistencial aos idosos, ambos com pisos fixados em um salário mínimo. Neste novo ambiente institucional, a previdência social seria objeto de nova regulamentação, que fortalecesse a vinculação entre contribuição e benefício, podendo-se evoluir para a transferência ao setor privado de parte ou da integralidade da cobertura dos riscos sociais dos trabalhadores, inclusive o risco velhice e invalidez.

Se é fato que tal proposta aponta para a afirmação de um direito amplo e incondicional, ela pode, entretanto, representar um efetivo recuo na garantia de proteção social efetivada atualmente no país. No caso dos idosos, vale lembrar que, como já foi tratado neste trabalho, o Brasil praticamente universalizou sua cobertura da garantia de renda. Tal conquista se assenta na articulação de um pilar contributivo e um não contributivo, cujas coberturas se complementam garantindo que tenha sido praticamente superada a situação de indigência entre os idosos.[59]

58. Ver prefácio de Molina (2006).

59. As objeções levantadas à operação simultânea de um pilar contributivo e um não contributivo – quais sejam, o estímulo a informalidade e o desestímulo à manutenção da contribuição previdenciária – não encontraram até o momento comprovação empírica. Isto parece se dever ao fato de que: *i*) a contribuição previdenciária não dá acesso apenas a cobertura do risco velhice, mas a um conjunto bastante mais extenso de proteções; e *ii*) o emprego regulamentado e o contrato formal de trabalho aportarem outras vantagens ao trabalhador além do acesso à previdência social.

A implementação de um novo benefício universal aos idosos representaria uma expressiva alteração na institucionalidade da proteção social brasileira, ao mesmo tempo em que pouco contribuiria no sentido de garantir a proteção social no âmbito da renda a este público. A criação de um benefício assistencial universal para idosos desvinculado do salário mínimo implicaria a instituição de uma vulnerabilidade de renda praticamente superada no sistema brasileiro de seguridade social. De fato, para incluir cerca de 7% dos idosos brasileiros que não contam com cobertura da seguridade social, a proposta de universalização baseada na operacionalização de um benefício de valor abaixo do salário mínimo aponta para alguns impactos que devem ser analisados com atenção. De um lado, implica considerar que o atendimento das necessidades básicas custe menos aos idosos que aos demais segmentos da população, em especial aos trabalhadores da ativa. Considerando que tanto a aposentadoria previdenciária quanto o BPC se qualificam como políticas de garantia de uma renda substitutiva – ou seja, que visam repor os rendimentos daqueles que, por idade ou incapacidade, não mais participam do mercado de trabalho –, seu valor mínimo foi associado ao salário mínimo devido à finalidade deste em assegurar a manutenção das necessidades básicas. A suposição de algum excesso nesta política de piso dos benefícios aos idosos não parece estar fundamentada em nenhum estudo sobre condições de vida ou necessidades sociais deste grupo da população.

De outro lado, cabe lembrar que, se de fato propostas como a do benefício universal aos idosos teriam em impacto efetivo na redução do gasto social e na eliminação completa da extrema pobreza entre os idosos, ela implicaria, paradoxalmente, a ampliação da pobreza entre os idosos e mesmo entre as famílias brasileiras. Isto porque, como já apontaram algumas simulações sobre as taxas de pobreza no país, os benefícios sociais com valores reduzidos amenizam as situações de miséria, mas não permitem à maioria das famílias beneficiárias se erguerem acima das linhas de pobreza.

O risco de dualização do SBPS tampouco seria evitado com a adoção dos benefícios mínimos universais, se para os mais pobres forem assignados benefícios de valores muito inferiores ao salário mínimo, enquanto os trabalhadores com melhores trajetórias profissionais contam com benefícios contributivos, de valor pelo menos igual ao salário mínimo. Assim, substituir mecanismos que subsidiam o sistema previdenciário e assistencial por dentro – permitindo que dois terços dos idosos recebam benefícios de mesmo valor, correspondente a um SM –, por um sistema que a ampliaria significativamente a distância entre benefícios contributivos e não contributivos, não parece constituir propriamente um avanço da política social. Contudo, não se pode minimizar a necessidade de incluir os 7% de idosos ainda sem cobertura da proteção social brasileira. Entretanto, pelos argumentos aqui expostos, não parece que a melhor estratégia para viabilizar tal

inclusão seja alterar toda a engenharia da proteção social já instituída para esse público com relativo sucesso.

O exemplo de uma proposta como a do benefício universal aos idosos serve, no caso da garantia de renda, para apontar as dificuldades que estão subjacentes à agenda do universalismo básico. São dificuldades particularmente relevantes no contexto de desigualdades sociais como as observadas no Brasil. O atendimento às necessidades básicas deve sim ser garantido a todos os cidadãos. Mas, no caso brasileiro, logrou-se a organização de uma engenharia institucional que permite o acesso a um valor digno do benefício não contributivo, o qual representa o reconhecimento da contribuição de todo cidadão à construção social coletiva, assim como do seu direito de participação na riqueza social produzida. Efetivamente, neste caso, parece ser menos a afirmação da universalidade em si – ademais já progressivamente afirmada como princípio no caso dos idosos e começando a sê-lo no caso da garantia de renda às crianças –,[60] mas sim a garantia de patamares significativos de acesso à renda e de qualidade nos serviços, que farão a diferença no âmbito da proteção social.

7.4 Proteção assegurada pela seguridade social

As agendas e os cenários alternativos desenhados anteriormente se afirmaram como opções críticas ao modelo acolhido pela Constituição Federal que, no campo da renda, consolidou o SBPS em seus pilares, contributivo e não contributivo, a serem sustentados por contribuições de trabalhadores e empregadores, assim como por um amplo aporte de recursos fiscais. De um lado, efetivamente se ampliou o pilar contributivo, com a inclusão dos trabalhadores rurais, posteriormente complementado por esforços de inclusão dos trabalhadores informais. Contudo, a limitação da capacidade contributiva dos novos grupos incluídos promoveu a necessidade de aporte de mais amplos recursos orçamentários. Por outro lado, a Constituição instaurou o pilar não contributivo, reconhecido como direito social para idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza. Este pilar foi complementado, por sua vez, com os programas condicionais de transferência de renda, e consolidado pelo PBF, ampliando os gastos públicos no campo da garantia de renda. De fato, em que pesem terem sido criados e implementados de forma paralela aos demais programas de garantia de renda, o PBF não tem implicado uma reforma na natureza do

60. Se é fato que o PBF não se institui como direito no Brasil, garantida a sua reclamação e o atendimento automático àqueles que demonstrarem estar nas condições fixadas pelo programa, a sua significativa cobertura praticamente instituiu o reconhecimento do direito de acesso ao complemento de renda nos casos de famílias com crianças em situação de extrema pobreza. O PBF garante uma cobertura de 36,4% das crianças. Somando-se a cobertura do PBF à efetuada pelo pagamento do salário-família e mais as isenções do Imposto de Renda, se obtém um patamar de 67,3% de cobertura das crianças brasileiras no campo da garantia de renda, seja por meio de um benefício monetário direto ou indireto (Soares *et al.*, 2010). Mas restam a ser enfrentados os problemas do valor diferenciado dos benefícios e da descobertura ainda existente.

sistema brasileiro de proteção social mas, ao contrário, como foi mostrado neste capítulo, tem expandido o SBPS para públicos até então desprotegidos, e vem alargando o seu escopo protetivo no sentido da ampliação dos direitos sociais sinalizados pelo texto constitucional.

Como consequência, assistiu-se à passagem de um modelo de proteção social ocupacional[61] ou meritocrático, para um regime mais abrangente, em que os direitos sociais não se assentam unicamente sob o trabalho, mas passam a dialogar com a condição de cidadania. Ou seja, é da constituição da cidadania social que trata o processo de ampliação da garantia de renda observado no Brasil nas últimas duas décadas. Contudo, este processo resultou na acumulação de programas, e este acúmulo tem sido objeto de críticas. Aponta-se que tal construção não teve no princípio da equidade um de seus pressupostos organizativos mas, ao contrário, tal organização institucional manteria privilégios corporativos e reforçaria desigualdades no âmbito da proteção social.

Entretanto, este tipo de crítica aparenta ser pouco pertinente no caso da experiência brasileira recente. Parece difícil falar de privilégios corporativos quando três quartos dos benefícios previdenciários do RGPS se mantêm no valor de até dois salários mínimos, e o teto máximo se limita a 7,3 SMs (dados de dezembro de 2009). Como foi visto no decorrer deste texto, os patamares de cobertura de alguns riscos sociais (velhice e viuvez) são expressivos. Ademais, a inclusão de grupos dotados de baixa capacidade contributiva, bem como o recurso a mecanismos gerais de financiamento, para sustentar parte expressiva dos benefícios voltados para este público, também sinalizam para a ampliação de direitos de cidadania. Nos casos de maternidade e da existência de crianças na família,[62] os instrumentos de garantia de renda vêm se expandindo para além dos assalariados ou dos contribuintes aos seguros sociais. No quadro atual, é provavelmente nas situações de doença e de desemprego que a garantia de renda do SBPS seja menos efetiva e mais desigual.

Em que pesem as dificuldades já citadas de integração de programas e benefícios, da manutenção de patamares de desproteção e de fixação de metas claras de proteção, é no campo do financiamento que emergem as maiores contradições do atual modelo, e em que se revela sua natureza não equitativa. De fato, a efetivação de uma matriz de garantia de renda na seguridade social brasileira, com as características aqui descritas, implicou expressivo aumento do gasto social no período pós-constituinte, o qual repousou majoritariamente sobre um padrão de financiamento que sobrecarrega os grupos mais pobres da população, minimizando seu impacto distributivo, como já foi tratado no capítulo 2 desta publicação.[63]

61. Ver a respeito Aureliano e Draibe (1989).
62. A referência aqui não se limita apenas ao PBF, mas aos benefícios eventuais da assistência social e ao salário-família.
63. Ver capítulo 2 desta publicação.

Sem uma reforma nos mecanismos de financiamento destes programas, os impactos sociais e distributivos das políticas sociais de garantia de renda continuarão bastante comprometidos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação de um modelo abrangente de garantia de renda no Brasil implica não somente na afirmação de mecanismos efetivos de combate à pobreza e à desigualdade como na afirmação de garantias de renda e na integração com as políticas de proteção ao mundo do trabalho e aos riscos sociais. Políticas e programas sociais que operam benefícios monetários podem aportar proteção às situações de pobreza, produzir impactos na redução da desigualdade de renda e atuar preventivamente em face das situações de vulnerabilidade e risco social. Ou seja, é em um horizonte amplo, de integração de medidas compensatórias com medidas preventivas, que podemos falar de um sistema de garantia de renda no país. Em que pese a ampla cobertura instalada e as diversas funções desempenhadas, os desafios continuam sendo expressivos neste campo, particularmente no que diz respeito à dualidade da proteção social brasileira, em um modelo que opera com princípios, instituições, orçamentos e fundos públicos diferenciados.

Por fim, é necessário recusar enfaticamente o acantonamento da temática da pobreza na órbita exclusiva dos programas de garantia de renda ou mesmo da política social. Não se pode minimizar a complexidade do debate sobre a relação entre política social e o desenvolvimento nacional. Em uma perspectiva de desenvolvimento com equidade, a política social tem um papel importante a cumprir o qual se traduz em três eixos distintos:[64] *i*) direitos sociais como promotores de oportunidades e capacidades necessárias à inclusão social dos grupos historicamente alijados dos benefícios do crescimento econômico; *ii*) redistribuição da renda, promovendo igualdade e induzindo o investimento produtivo; e *iii*) indução da demanda efetiva por meio do gasto social.

Diante de tal paradigma de desenvolvimento, constata-se um relativo sucesso da política social brasileira conduzida pós CF/88, na medida em que provê algumas das dotações de "bens primários" e "capacidades" essenciais ao desenvolvimento com equidade (DELGADO; THEODORO, 2005). Efetivamente, a política social vem contribuindo para a construção de um novo patamar de integração e de coesão social, fortalecendo direitos, promovendo igualdade e alterando o quadro da pobreza. Há que reconhecer, contudo, seu limitado alcance redistributivo, que por sua vez se relaciona ao caráter regressivo do seu financia-

64. Sobre o paradigma de desenvolvimento com equidade bem como sua relação com a política social, consultar Delgado e Theodoro (2005).

mento.

Por outro lado, como mostrará o capítulo 3 desta publicação, o gasto social cumpre um papel importante e dinâmico na economia brasileira, sendo que os programas e políticas mais progressivos são exatamente aqueles cuja contribuição é mais efetiva para o crescimento econômico. Em suma, considerando o arranjo da política social – com sua orientação para a igualdade – e o impacto econômico do gasto social, pode-se concluir que a política social em vigor se coaduna com um projeto de desenvolvimento com justiça, em que pese a necessidade de aperfeiçoamento, inclusive do seu financiamento.

Contudo, há um limite claro quanto ao alcance da política social, quando se vislumbra uma efetiva alteração das relações sociais e da forte desigualdade que elas reproduzem. Neste sentido é necessário reconhecer a relevância do modelo de crescimento econômico perseguido, e não apenas do seu ritmo ou intensidade. Trata-se fundamentalmente do modo como o processo de crescimento incorpora – ou não – as parcelas da PEA desocupadas ou subocupadas, em particular aqueles trabalhadores com menor qualificação. No caso dos instrumentos de garantia de renda, seu impacto encontra o limite colocado pelo desafio de ofertar, às populações mais vulneráveis, oportunidades para uma melhor inserção laboral, dada pela maior produtividade do seu trabalho e por relações de trabalho mais estruturadas. A consolidação de uma estratégia de desenvolvimento com equidade requer, portanto, também um modelo de crescimento econômico que promova a elevação da produtividade de segmentos da força de trabalho historicamente excluídos dos mercados estruturados e dos circuitos mais dinâmicos do processo de geração de riquezas. Certamente, neste último aspecto, a política social tem um papel importante a cumprir, seja na regulamentação das relações de trabalho, seja na distribuição dos ganhos de produtividade – evitando inclusive sua apropriação apenas por alguns segmentos de trabalhadores –, de modo a efetivamente garantir a inclusão social e a redistribuição de renda. Mas a transformação requer também políticas específicas de fomento à produção e ao emprego. Nessa perspectiva, a alteração da situação social rumo ao paradigma do desenvolvimento com equidade requer essencialmente uma articulação virtuosa entre o arranjo de proteção social e a política econômica; articulação ainda em processo de consolidação.

REFERÊNCIAS

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. A especificidade do Welfare State brasileiro. *In*: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Economia e desenvolvimento**: reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília, 1989. v. 1.

BATISTA, A. *et al*. **Os idosos em situação de dependência e a proteção social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1402).

BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). **Boletim Estatístico**, Brasília, v. 14, n. 12, dez. 2009.

CAETANO, M. A. (Org.). **Previdência social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: Ipea, 2008.

CAMPOS, A.; POCHMANN, M. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUE W.; LÚCIO, C. G. (Org.). **Previdência social**: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr, 2008.

CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHAIBUB, J.; JACCOUD, L.; EL-MOOR, P. **A consolidação da assistência social no Brasil e seus desafios (1988-2008)**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão). No prelo.

DELGADO, G; JACCOUD, L; NOGUEIRA, R. A Constituição de 1988 e a seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 17, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/>.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

DONADON J.; MONTENEGRO D. P. **Agenda hemisférica do trabalho decente nas américas**. Relatório Final, 2009. Brasília: MPS, 2009. Mimeografado.

DUFOUR, P.; BOISMENU, G.; NOEL, A. **L'aide au conditionnel**: la contrapartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord. Montréal: Presses de l'Université de Montreal, 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. The three political economies of the welfare state. **Canadian Review of Sociology and Anthropology**, v. 26, n. 1, p. 10-36, 1989.

FAGNANI, E. Seguridade social no Brasil (1988-2006): longo calvário e novos desafios. Cesit, **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, n.7, set./dez. 2007.

_____. Os profetas do caos e o debate recente sobre a seguridade social no Brasil. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUE W.; LÚCIO, C. G. (Org). **Previdência social**: como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr, 2008.

FILGUEIRA, F. *et al*. Universalismo básico: uma alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. *In*: MOLINA, C. **Universalismo básico**: Una nueva política social para América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

GIDDENS, A. **The Third Way**: The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press, 1998.

HOLZMANN, R.; JORGENSEN, S. **Social management**: a new conceptual framework for social protection, and beyond. Washington, DC: Banco Mundial, 2000 (Social Protection Discussion Paper, n. 6).

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 13, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf>.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 17, 2009. Edição especial: Vinte anos da Constituição Federal. Disponível em: <http:www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/07_capt04.pdf>.

_____. Previdência e assistência social: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos estados. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 59, jul. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100722_comunicadoipea59.pdf>.

JACCOUD, L. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

_____. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1372). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1372.pdf>.

_____. **Os riscos sociais e a pobreza face à reconfiguração dos sistemas de proteção social**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão). No prelo.

KERSTENETZKY, C. Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE. Recife: Centro Internacional Celso Furtado, out. 2009. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/periodicos/Cadernos7texto.pdf>.

MATIJASCIC, M.; KAY, S.; RIBEIRO, J. O. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUE W.; LÚCIO, C. G. (Org). **Previdência social**: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr, 2008.

MOLINA, C. **Universalismo básico**: Una nueva política social para América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

PAIVA, L. H. **Expanding old-age social security coverage in Brazil**: an ex-ante assessment. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Southampton, Southampton, UK, set. 2009.

RANGEL, L.; VAZ, F.; FERREIRA, J. Desigualdade na distribuição de renda: enfoque nas aposentadorias e pensões públicas. **Informe de Previdência Social**, v. 21, n. 5, maio 2009.

RANGEL, L.; PASINATO, M. T. M.; MENDONÇA, J. L. O. Aspectos previdenciários da inserção dos jovens no mercado de trabalho nas últimas duas décadas. *In*: _____. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009b. p. 291-310. cap. 12.

RIBE, H. ; ROBALINO, D. A.; WALKER, I. **Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean From Right to Reality**. Washington, DC: The World Bank, 2010.

ROCHA, R. R.; CAETANO, M. A. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. *In*: CAETANO, M. A. (Org.). **Previdência social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: Ipea, 2008.

ROSANVALLON, P. **La Nouvelle Question Sociale**. Paris: Seuil, 1995.

SCHWARZER, H. **Paradigmas de previdência social rural**: um panorama da experiência internacional. Brasília: Ipea, 2000 (Textos para Discussão, n. 767).

_____. **Previdência social**: reflexões e desafios. Brasília: MPS, 2009 (Coleção Previdência Social, v. 30). caps. 1, 2 e 3.

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1459).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Bolsa Família. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009a.

_____. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009b (Texto para Discussão, n. 1424).

SOARES, S.; RIBAS, R.; SOARES, F. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1396).

SOARES, S.; OSÓRIO, R.; SOUZA, P. **Renda infantil universal**: uma possibilidade viável para o Brasil. Brasília: Ipea, 2010. No prelo.

SPOSATI, A. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. *In*: SPOSATI, A; FALCÃO, M.; FLEURY, S. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

THERET, B.; BARBIER, J-C. **Le système français de protection sociale**. Paris: La Découverte, 2004.

TITMUSS, R. **Essays on the Welfare State**. London: Allen and Unwin, 1958.

CAPÍTULO 10

DESIGUAIS RESPONSABILIDADES FAMILIARES DE HOMENS E MULHERES

1 INTRODUÇÃO

Às mulheres, histórica e culturalmente, cabem os cuidados com a casa e com a família. O trabalho doméstico realizado de maneira não remunerada e sequer contabilizado como *trabalho* é visto como atribuição natural das mulheres, independentemente de sua idade, condição de ocupação, nível de renda. Assim, no século XXI, as mulheres continuam respondendo pelas tarefas de preparar ou providenciar a comida, cuidar das crianças, dos idosos, dos enfermos e das pessoas com deficiência, manter a higiene do espaço doméstico e das roupas dos membros da família, zelar pelos cuidados de saúde e de educação de todos, além de outras atribuições presentes em alguns contextos específicos, como providenciar água para a família.

Esta configuração está cada vez mais sendo colocada em xeque na medida em que as mulheres ocupam a cada dia mais espaço no mercado de trabalho. A tradicional divisão sexual do trabalho, com um homem provedor encarregado do trabalho produtivo e uma mulher cuidadora exclusiva, responsável pelo trabalho reprodutivo, dá lugar a um arranjo no qual mulheres e homens realizam o trabalho produtivo enquanto o trabalho reprodutivo continua a cargo das mulheres. Devido a este encargo, frequentemente são vistas como força de trabalho secundária e se inserem no mercado de trabalho de maneira mais precarizada. Ou seja, as transformações vêm ocorrendo no âmbito do mercado de trabalho – e ainda assim com fortes limitações, como será visto a seguir –, enquanto o espaço doméstico e a responsabilização das mulheres pelo trabalho nele realizado permanecem praticamente intocados.

Este descompasso traz importantes impactos não somente para as mulheres, que passam a ter uma injusta sobrecarga de trabalho, que as prejudica em outros campos da vida, mas também sobre os homens, as crianças, os empregadores e os serviços públicos. O Estado de Bem-Estar Social se organizou com base em um arranjo familiar que conta com o trabalho feminino para suprir as lacunas dos serviços públicos. As políticas sociais estão calcadas em grande medida em um modelo tradicional de família e, com isso, em tradicionais convenções de gênero.

Isto hoje se configura um problema. E este problema pode se agravar com o envelhecimento da população brasileira. Se não existe creches públicas para todas as crianças desde tenra idade, ou educação em tempo integral, ou serviços de saúde adequados aos horários de trabalho de mães e pais trabalhadores, têm-se menos ainda serviços públicos de atendimento e cuidados com a população idosa.

As mulheres se inserem mais no mercado de trabalho, mas continuam se encarregando dos afazeres domésticos, ao passo que a população idosa segue crescendo e não há serviços disponíveis para os cuidados que exige. O resultado desta equação é que teremos uma importante lacuna de políticas sociais a ser enfrentada nos próximos anos.

Muitos países da Europa vêm encarando esta problemática há alguns anos e adotando políticas que se adéquem melhor aos novos arranjos familiares e com vista a promover relações de gênero mais igualitárias.

Sem dúvida, pensar as *perspectivas da política social brasileira* sem considerar o desafio de transformar a divisão sexual do trabalho e promover a conciliação entre trabalho, vida familiar e vida pessoal é empreender uma análise pela metade.

A seguir, serão apresentados alguns dados que ilustram tanto as transformações ocorridas nos últimos anos nas posições ocupadas por mulheres e homens na sociedade brasileira, quanto as continuidades no que diz respeito à atribuição feminina pelos afazeres domésticos e os impactos que traz sobre a inserção das mulheres no mercado de trabalho. Em seguida, será realizada uma reflexão teórica sobre esta questão. As duas seções visam embasar a reflexão sobre as perspectivas da política social no que diz respeito às relações de gênero.

2 MULHERES E TRABALHOS: MUDANÇAS E CONTINUIDADES[1]

2.1 Mudanças na sociedade e no mundo do trabalho

A sociedade brasileira vem atravessando importantes transformações políticas, econômicas e sociais nas últimas décadas. Essas transformações afetam e envolvem homens e mulheres de maneira diferenciada.

Muitas das mudanças são percebidas no âmbito da família. Os núcleos familiares estão cada vez menores, pois as brasileiras têm cada vez menos filhos. Em 1992, a taxa de fecundidade total era de 2,8 filhos por mulher; em 2008, era de somente 1,8.[2] O arranjo familiar mais comum ainda é o de casal com filhos, contudo sua importância vem caindo ao longo dos últimos anos. Em 1993, correspondia a 62,6% das famílias brasileiras; em 2008, caracterizava 48,2% delas. Paralelamente, ganham importância as famílias monoparentais e unipessoais, e, ainda

1. Esta seção se baseou no *Comunicado do Ipea* n. 40 (IPEA, 2010b). Salvo quando citado diferentemente, todos os dados apresentados no documento têm como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

2. Em 1970, era de 5,8 filhos por mulher.

que timidamente, vem crescendo o número de casais sem filhos. Em todos esses modelos, cada vez mais mulheres são identificadas como principais responsáveis pela família: em 1993, 22,3% dos arranjos familiares eram chefiados por mulheres; em 2008, chegou-se a 35%. Chama ainda mais atenção o aumento significativo de famílias nas quais as mulheres mesmo com cônjuge são identificadas como pessoa de referência. Entre 1998 e 2008, esse número subiu de 2,4% para 9,1% dos arranjos familiares com cônjuge sendo chefiados por mulheres.

Somado a isso, a população está cada vez mais urbanizada – a taxa de urbanização chegou a 83,8% em 2008, com as regiões metropolitanas (RMs) concentrando 30% dos brasileiros. Está também mais escolarizada: em 1998, as mulheres com 15 anos ou mais tinham, em média, seis anos de estudo; dez anos mais tarde, chegaram a 7,6 anos, comparados a 7,2 anos entre os homens – que tinham 5,8 anos em 1998. Em 2008, 56,8% das jovens de 15 a 17 anos frequentavam o ensino médio, comparados a 44,4% dos jovens do sexo masculino. No ensino superior, a taxa de frequência das mulheres de 18 a 24 anos era de 15,7% e a dos homens, de 11,8%. No total de estudantes que frequentavam este nível de ensino, para cada 100 alunos havia 133 alunas no ano de 2008.

Todos esses dados refletem mudanças nas posições ocupadas por homens e mulheres dentro e fora da família. Em um movimento de retroalimentação, a grande entrada das mulheres no mercado de trabalho nas últimas décadas – em alguma medida alavancada por sua escolarização – traz transformações nos domicílios, as quais, por sua vez, geram impactos no mercado de trabalho.

Com isso, se, em 1998, 52,8% das brasileiras com 15 anos ou mais estavam ocupadas ou à procura de emprego, em 2008 já eram 57,6% as que participavam do mercado de trabalho. No mesmo período, a taxa de participação dos homens flutuava de 82% para 80,5%. Ou seja, como um reflexo das demais transformações, as mulheres vêm ganhando o mercado de trabalho, o que representa um avanço importante, tendo em vista as possibilidades que isto traz para a conquista da autonomia e para a realização pessoal.

No entanto, há de ressaltar duas questões fundamentais: a inserção das mulheres tende a ser mais precarizada e a entrada no mercado de trabalho não faz com que as mulheres se desobriguem dos afazeres domésticos. Esses dois pontos estão inter-relacionados e serão analisados a seguir.

Se as dificuldades para entrar no mercado de trabalho são maiores para as mulheres, para nele permanecer e encontrar uma colocação também o são. E, quando elas conseguem, ocupam posições mais precarizadas e auferem, na média, rendas inferiores às dos homens.

Em 2008, 9,6% das mulheres economicamente ativas estavam desempregadas, enquanto a cifra para os homens era de 5,2%. O tempo de desemprego das mulheres também tende a ser maior.[3]

Uma das explicações para este fato relaciona-se exatamente à menor disponibilidade das mulheres para o mercado de trabalho e às condicionalidades para aceitar um emprego advindas de suas atribuições domésticas. Desta forma, muitas vezes as mulheres não podem assumir postos que exijam jornadas de trabalho mais ampliadas ou buscam encontrar emprego em locais próximos à residência ou à escola dos filhos.

Uma vez ocupadas, as mulheres trabalham proporcionalmente mais em posições precarizadas: em 2008, 42,1% das mulheres ocupadas com 15 anos ou mais estavam em ocupações consideradas precárias. Eram empregadas sem carteira (13,7%), trabalhadoras domésticas (15,8%), trabalhadoras sem remuneração (6,3%), trabalhadoras na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso (6,3%). Em todas essas ocupações elas são proporcionalmente mais encontradas que os homens, salvo no emprego sem carteira.

O trabalho sem remuneração é uma realidade para muitas brasileiras especialmente no campo: no setor agrícola chega a 28,5% a proporção de ocupadas sem rendimento. Este número só não é maior porque o IBGE não considera o trabalho doméstico como atividade econômica e, por isso, as mulheres que se dedicam somente a ele são consideradas inativas e não ocupadas sem remuneração. Essa cifra caiu nos últimos anos – era de 36,7% em 1998 – mas ainda é elevada em grande medida devido à invisibilidade do trabalho produtivo feminino nas áreas rurais. Sobretudo na agricultura familiar, o trabalho produtivo e rentável das mulheres é visto – inclusive por elas próprias, muitas vezes – como uma extensão do trabalho reprodutivo. Além disso, as trabalhadoras rurais são excluídas dos processos de negociação e comercialização, permanecendo sem renda, dependentes e com seu trabalho invisibilizado.

No caso do mercado de trabalho urbano, muitas autoras[4] apontam para a existência de uma polarização da inserção das mulheres. Se de um lado existe todo o contingente de trabalhadoras precarizadas – considerados o nível de renda, formalização, vínculo de trabalho, condições de trabalho –, no outro extremo, há um crescente grupo de profissionais liberais mais escolarizadas e bem remuneradas.

De fato, nos últimos anos tanto a renda quanto os níveis de formalização aumentaram entre os trabalhadores e trabalhadoras no Brasil. Com isso, entre 1998 e 2008, diminuiu de 48,3% para 42,1% a proporção de trabalhadoras em ocupações precárias – entre os homens, reduziu-se de 31,2% para 26,2%.

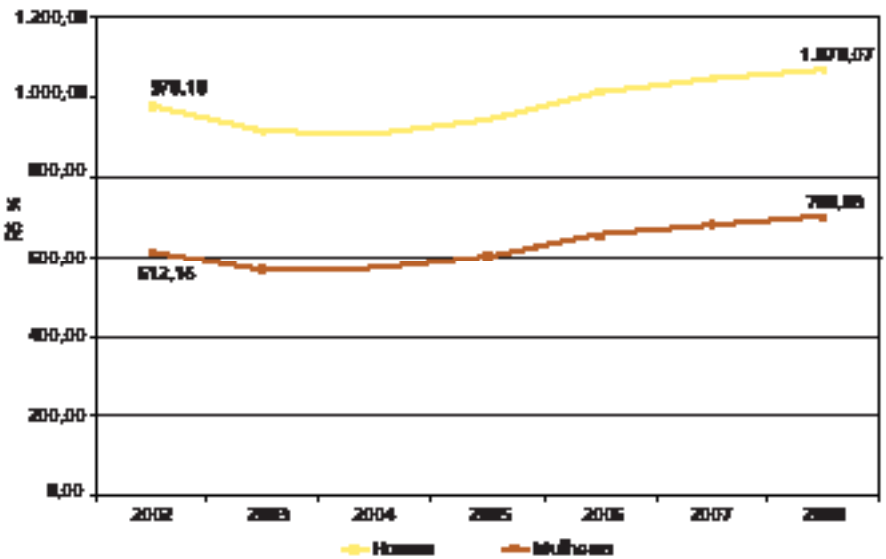
3. Nas RMs pesquisadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), o tempo despendido na procura por trabalho é maior para as mulheres. São Paulo é uma importante exceção. A título de exemplo, enquanto as desempregadas em Salvador gastavam em média 19 meses à procura de emprego, os homens gastavam 15 meses (dados de outubro de 2009).

4. Ver, por exemplo, Bruschini e Lombardi (2000).

Na outra ponta do mercado de trabalho, encontra-se, também em crescimento, um grupo de profissionais em posições de prestígio social e com boas remunerações. São as trabalhadoras de nível superior, que enfrentam dificuldades no mercado de trabalho, também relacionadas à discriminação de gênero, mas diferentes daquelas encaradas pelas ocupadas em postos de má qualidade, como será visto em seguida.

Apesar desta polarização, quando se examina a renda que homens e mulheres auferem do trabalho, a desigualdade se torna ainda mais evidente. O gráfico a seguir apresenta a evolução do rendimento médio do trabalho por sexo, entre 2002 e 2008. Observa-se que houve uma melhora para trabalhadores e para trabalhadoras. Em 2002, elas recebiam 62,6% da renda deles. Sete anos mais tarde, chegaram a 65,5%. Isto é, além da melhora para todos, houve uma ligeira aproximação entre homens e mulheres. Entretanto, é possível supor que, caso não sejam adotadas ações especificamente voltadas para enfrentar as desigualdades de gênero, a equiparação não será alcançada nas próximas décadas.[5]

GRÁFICO 1
Rendimento médio do trabalho por sexo – Brasil, 2002-2008



Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.
Obs.: Rendimentos em reais constantes, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de setembro de 2008.

5. Uma série histórica mais extensa também confirma exatamente a lentidão desta aproximação. Aqui, optou-se por apresentar os anos recentes, tendo em vista principalmente os dados sobre tempo dedicado aos afazeres domésticos, disponíveis somente a partir de 2001.

Algumas causas dos diferenciais de rendimento estão nas jornadas de trabalho remunerado menores das mulheres e na própria ocupação de postos de má qualidade e que, portanto, remuneram mal. Outra importante causa para esta discrepância está na existência de barreiras para a ascensão profissional das mulheres nos ambientes de trabalho, análise que se aplica no caso das profissionais mais escolarizadas.

Trata-se do chamado "teto de vidro", isto é, a segregação hierárquica dos postos de trabalho – o que resulta na baixa representação de mulheres em cargos de comando das organizações. Essa representação é desproporcionalmente inferior à sua participação na força de trabalho, e é observada mesmo quando há mulheres com capacidades produtivas idênticas às dos colegas do sexo masculino. Conhecer melhor este processo é fundamental, não só porque certamente explica parte da desigualdade de gênero no mundo do trabalho, mas também porque permite revelar práticas organizacionais que muitas vezes são difíceis de observar com base nos dados estatísticos convencionais. Estas práticas organizacionais reproduzem os estereótipos e as convenções de gênero que atribuem às mulheres a responsabilidade pelos cuidados ou que não consideram as necessidades diferenciadas de mulheres – e de homens – que têm responsabilidades familiares, pois a ocupação de postos de poder demanda trabalhar em jornadas extensas, muitas viagens e, portanto, maior tempo disponível para o trabalho.

Em estudo recentemente lançado, Coelho, Fernandes e Foguel (2010) investigaram empiricamente a existência de diferenças nas empresas entre homens e mulheres na probabilidade de serem promovidos, no tempo que levam para serem promovidos e no ganho salarial após a promoção. Com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), os autores chegam à conclusão de que, embora os ganhos salariais pós-promoção sejam aproximadamente iguais, a probabilidade de as mulheres serem promovidas é sistematicamente inferior à dos homens – mesmo em empresas multinacionais, nas quais a mobilidade ascendente é superior às nacionais para ambos os sexos. Também há evidência de que, pelo menos nas empresas nacionais, as mulheres levam mais tempo para serem promovidas do que os homens. Cabe lembrar que o estudo isolou a influência de variáveis como idade, ocupação, tamanho da firma e grau de produtividade – o que sugere que as barreiras à promoção das mulheres permeiam todo o setor industrial.

No caso do setor público, há indícios de que ocorram fenômenos semelhantes. Vaz (2010) aponta evidências de importantes mecanismos que reproduzem na administração pública brasileira o "teto de vidro" observado nas grandes empresas privadas. O primeiro decorre do fato de que os cargos de direção são nomeados discricionariamente – portanto, abrindo espaço para que no topo da hierarquia se manifeste a seletividade em favor dos homens. Dados coletados pela autora no

Boletim de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) relativos aos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) apontam que em novembro de 2008 as mulheres representavam 45% das pessoas nomeadas no nível 1 (mais baixo), mas apenas 20% no nível 6 (mais alto).[6] Isto se repete na carreira acadêmica: na própria Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), as mulheres representavam cerca de um terço dos docentes ativos e de chefes de departamento, mas apenas um sétimo dos postos diretivos mais altos (direções de institutos e pró-reitorias). A autora aponta que este resultado possivelmente não se deve apenas a práticas abertamente discriminatórias, mas também à dificuldade em conciliar as responsabilidades familiares – que continuam a recair desproporcionalmente sobre as mulheres – e a vida profissional. Daí se segue que " (...) o que muitas vezes é interpretado como 'desinteresse' feminino pela carreira, ou ainda falta de ambição, frequentemente resulta da antecipação, por parte das mulheres, de dificuldades para atender simultaneamente às responsabilidades familiares e profissionais" (VAZ, 2010, p. 34).

2.2 Continuidades no trabalho doméstico remunerado e não remunerado

As maiores responsabilidades familiares das mulheres estão no cerne da articulação entre os dois polos opostos de sua inserção no mercado de trabalho – as mais precarizadas, de um lado, e as mais escolarizadas, por outro.

Apesar de todos os avanços e da presença cada vez maior das mulheres no mercado de trabalho, uma convenção de gênero continua praticamente intocada. Trata-se daquela que relaciona mulheres, feminino e feminilidade aos chamados afazeres domésticos. Muitas conquistas são alcançadas e barreiras são quebradas, mas neste quesito, muito pouco se vê de transformação.

Isto se torna ainda mais evidente quando se olha para um fenômeno tão presente na realidade, o trabalho doméstico remunerado. Sua importância quantitativa reflete uma dinâmica que faz com que a mulher que se insere no mercado de trabalho e possui renda familiar suficiente delegue o trabalho doméstico a outra *mulher*.[7]

Desta forma, tem-se que os dois polos opostos de inserção das mulheres no mercado de trabalho são, na verdade, complementares. As mulheres mais escolarizadas se lançam ao mercado de trabalho porque podem delegar as atividades que lhes são atribuídas no âmbito das famílias a outras mulheres. Muitas destas, por sua vez, delegam a outras mulheres, em regime remunerado, ou de favores. Com isto, forma-se um verdadeiro encadeamento de mulheres na sociedade brasileira, que se ligam por meio da atribuição pelas atividades domésticas. Quanto mais na ponta de tal encadeamento se encontram, mais penalizadas as mulheres.

6. Os dados mais recentes divulgados são de novembro de 2009 e apresentam os mesmos percentuais.
7. O texto de Hirata e Kergoat (2007) analisa de maneira evidente a preponderância da delegação sobre a conciliação.

Das 16,5 milhões de mulheres ocupadas em posições de má qualidade, em 2008, 6,2 milhões eram trabalhadoras domésticas. Esta é a ocupação que mais emprega brasileiras na atualidade. Em termos absolutos, vem crescendo nos últimos anos: em 1998, eram 4,7 milhões de trabalhadoras domésticas.

O trabalho doméstico remunerado se configura, portanto, como uma porta de entrada das mulheres no mercado de trabalho. E se trata de uma ocupação revestida de preconceitos e estigmas e marcada pela precarização, caracterizada pelos baixos níveis de remuneração e de formalização.

O trabalho doméstico remunerado no Brasil se constituiu histórica e persistentemente como uma atividade feminina e negra. Revela-se, portanto, um dos nichos contemporâneos de exposição do legado histórico patriarcalista e escravocrata, perpetuadores das desigualdades de gênero e de raça no país.

Sua desvalorização se traduz na grande desproteção social que atinge essa parcela da força de trabalho brasileira e, sobretudo, no renitente tratamento desigual recebido no que tange ao acesso e garantia de direitos trabalhistas. Em 2008, somente 25,8% das trabalhadoras domésticas possuíam carteira de trabalho assinada e apenas 29,3% contribuíam para instituto de previdência social. Nas regiões Norte e Nordeste, os níveis de formalização das trabalhadoras domésticas são assustadoramente baixos. Observa-se, portanto, que o movimento de formalização do mercado de trabalho percebido nos últimos anos no Brasil não foi sentido na mesma magnitude na classe das trabalhadoras domésticas. Apesar de ter havido melhoras nos últimos anos, ainda são tímidas diante do problema a ser enfrentado.

Da mesma forma, o movimento de incremento dos rendimentos dos trabalhadores brasileiros a partir de 2004 não foi sentido na mesma magnitude por essa categoria. A análise de suas remunerações médias revela a desvalorização deste trabalho. A renda média mensal advinda do trabalho entre as trabalhadoras domésticas era de R$ 350,77 em 2008, isto é, sequer alcançava o salário mínimo então vigente, de R$ 415,00.

TABELA 1
Informações selecionadas sobre trabalhadoras domésticas – Brasil, 1998 e 2008

	1998[1]	2008
Total de trabalhadoras domésticas (milhões)	**4,7**	**6,2**
Proporção de trabalhadoras domésticas no total de ocupadas (%)	16,9	15,8
Escolaridade das trabalhadoras domésticas (anos de estudo)	4,5	5,9
Renda média do trabalho das trabalhadoras domésticas (R$)[2]	315,09	350,77

Fonte: PNAD/IBGE.
Notas: [1] Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
[2] Valores de setembro de 2008.

Uma boa definição da situação enfrentada pelas trabalhadoras domésticas pode ser identificada no "complexo de Tia Anastácia" (SALES JR., 2006). Tal expressão refere-se à forma como se estabelecem as relações entre as trabalhadoras domésticas e seus empregadores, da doméstica "como se fosse da família" ou "quase da família". O processo de transformação das relações de trabalho em termos afetivos relativos à esfera do parentesco escamoteia relações de poder e de desigualdade e enfraquecem a luta pela garantia dos direitos trabalhistas dessas trabalhadoras.

Por meio desse "complexo" atuam interseccionalmente dois marcadores sociais produtores de desigualdades no Brasil: raça e gênero. De um lado, ele explicita o caráter marcadamente racista da sociedade brasileira porque se origina da integração subordinada da população negra no país (SALES JR., 2006) e, de outro, revela a naturalização dessa atividade como de responsabilidade das mulheres por dotá-las de atributos, como zelo, abnegação, reprodução que compõem estereótipos de um determinado modelo de feminilidade vigente no país. Além disso, por ser considerada de responsabilidade natural das mulheres, a atividade é restrita à esfera do doméstico, não tem o seu valor econômico nem social reconhecido, o que a torna desprestigiada (IPEA, 2009b, p. 20).

Uma análise da entrada das mulheres no mercado de trabalho não será completa, portanto, sem um exame da presença das trabalhadoras domésticas. Elas representam a categoria na qual se entrecruzam as três principais características do trabalho feminino no Brasil nos últimos anos: o aumento das mulheres no mercado de trabalho em um polo precarizado, o aumento da presença feminina em um polo "mais desenvolvido" e a persistente preponderância das mulheres na realização do trabalho doméstico. Esta preponderância se dá tanto no emprego doméstico quanto na responsabilidade pelos afazeres domésticos e se explica em grande medida pela naturalização da obrigação feminina por essas atividades.

Responder pelo cuidado de filhos e filhas, idosos, pessoas com deficiência e familiares doentes, além de cuidar de todas as tarefas relacionadas à limpeza da casa, à higiene e à alimentação, constitui trabalho cotidiano e indispensável para a reprodução da sociedade. E este trabalho cultural e historicamente ainda é atribuído às mulheres. A exclusividade feminina de gestar, parir e amamentar se estende, portanto, a todas as demais tarefas para as quais não importaria o sexo de quem as realiza. Cabe lembrar, ainda, que nem todas as mulheres vivem a maternidade e que, mesmo no caso das famílias com filhos, essas tarefas *exclusivamente* femininas acabam por não tomar tanto do decurso do tempo das famílias hoje em dia, devido à redução do número de filhos.

Contudo, as leis, as políticas e os serviços públicos organizam-se com base em um modelo de família que vem cada vez mais perdendo a importância, o de casal com filhos com um homem como provedor exclusivo e uma mulher unicamente como cuidadora. Desta forma, reforça-se e se reproduz a cada dia a naturalização

da obrigação feminina pelos afazeres domésticos. Por consequência, independentemente da idade, da posição na família – chefe ou cônjuge –, do estado da ocupação, da classe social, as mulheres ainda são as que respondem pelo trabalho doméstico.

Em 2008, 86,3% das brasileiras com 10 anos ou mais afirmaram realizar afazeres domésticos, contrapostos a 45,3% dos homens. Além desta diferença, enquanto as mulheres despendiam em média 23,9 horas por semana, os homens gastavam 9,7 horas. No caso das mulheres em famílias com rendas inferiores a meio salário mínimo *per capita* e também às mulheres na posição de cônjuge, o tempo dedicado aos afazeres domésticos quase alcança 30 horas semanais. Há indícios de que o tipo de trabalho também é diferenciado entre homens e mulheres. Eles em geral tendem a realizar mais tarefas externas – como cuidar do jardim ou do carro – e esporádicas – pequenos consertos, por exemplo –, enquanto elas se incumbem das tarefas mais internas e cotidianas, como cuidados com os filhos, limpeza da casa, lavar e passar roupa etc. Desde que o IBGE levanta esta questão, o tempo despendido vem caindo para homens e para mulheres, que, em 2001, gastavam, respectivamente, 10,9 e 29,0 horas semanais com trabalhos de casa (tabela 2). A média de tempo gasto vem caindo, portanto, mais intensamente para as mulheres, uma vez que as tecnologias e os novos hábitos – como almoçar fora de casa – têm maior impacto sobre elas. Uma das explicações para esta redução está na ampliação do acesso a bens e serviços, como água encanada, saneamento, eletrodomésticos, que facilitam a vida de quem responde pelo trabalho doméstico.

TABELA 2
Proporção de pessoas com 10 anos ou mais que realizam afazeres domésticos e número médio de horas semanais dedicadas aos afazeres domésticos, por sexo – Brasil, 2001 e 2008

	2001		2008	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Realizam afazeres domésticos	42,6 %	89,6 %	45,3 %	86,3 %
Número médio de horas semanais dedicadas aos afazeres domésticos	10,9	29,0	9,7	23,9

Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Mesmo as mulheres ocupadas afirmaram gastar 20,89 horas semanais com os afazeres domésticos, ao passo que os homens ocupados gastavam 9,2 horas.[8] Como não poderia deixar de ser, a sobrecarga de trabalho produzida por essa

8. Os dados devem ser aprofundados. Por isso, uma pesquisa de uso do tempo será realizada nacionalmente pelo IBGE para que se possa mensurar de fato a magnitude do trabalho não remunerado de homens e mulheres.

atribuição primordial às mulheres pelo trabalho doméstico, reforçada pelas instituições, influi diretamente na sua inserção no mercado de trabalho. Influencia as possibilidades de entrada no mercado de trabalho, de conseguir emprego e a ocupação de postos mais precários – devido à necessidade de procurar trabalho mais perto de casa, ou de jornada parcial, ou de aceitar um trabalho apenas no caso de conseguir arranjos pessoais para cuidado de filhos, doentes etc. Influencia também nas possibilidades de ascensão no emprego, pois ou as mulheres têm de fato menor disponibilidade para ocupar cargos de poder ou esbarram no entendimento generalizado de que não têm as mesmas condições que os homens, pois mesmo que haja disponibilidade para participação, os estereótipos associados às responsabilidades familiares não as colocam como potenciais candidatas a ocupar cargos mais prestigiados. Isto persiste mesmo em um contexto em que as mulheres têm cada vez menos filhos e outras tantas não os têm.

As atividades domésticas, contudo, são de interesse de toda a sociedade. Famílias, Estado e empresas devem, portanto, se responsabilizar pela reprodução dos membros da sociedade, garantindo-lhes o atendimento às necessidades básicas ao longo de toda a vida.

Cabe lembrar, ainda, que os afazeres domésticos têm significativo peso econômico. Tanto que, quando realizados por trabalhadores(as) remunerados(as), são contabilizados como atividade econômica.

Diante disto, são desejáveis não somente ações com vista à corresponsabilização, como medidas para mensurar e contabilizar o trabalho doméstico não remunerado[9] e para valorizá-lo quando realizado por profissionais.

3 O TRABALHO DO CUIDADO NO HORIZONTE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Os impactos que a ausência de compartilhamento das responsabilidades familiares tem sobre as desigualdades sociais vêm se tornando cada vez mais uma preocupação tanto de investigadores(as) quanto de gestores(as) de políticas sociais. Faceta importante das desigualdades de gênero que estruturam a sociedade brasileira, a *economia do cuidado* (ZELIZER, 2009) revela-se central para a análise sobre as configurações contemporâneas do Estado de Bem-Estar Social e suas políticas sociais, bem como para o desenvolvimento do país.

Assim, para se refletir sobre os desafios e oportunidades do desenvolvimento brasileiro no vasto campo formado pela intersecção entre as desigualdades de gênero e as políticas sociais, como situação-problema a ser escrutinada elegeu-se o fato de que o trabalho do cuidado com a família é, ainda, de responsabilidade

9. Este tipo de mensuração é realizado em outras partes do mundo. No Brasil, um estudo neste sentido foi publicado por Melo, Considera e Di Sabbato (2007).

das mulheres. À primeira vista tal afirmação parece se referir a um conjunto muito restrito e localizado de fenômenos como as atividades envolvidas no cotidiano da vida doméstica. Essa interpretação, no entanto, não é gratuita.

Adotando-se uma perspectiva histórica, no mundo ocidental temos, de um lado, o cuidado como um valor social relativo à intimidade, ao afeto e à pessoalidade (TRONTO, 2002). Ele está associado, portanto, à esfera do privado, espaço por excelência da família, tomada como uma instituição humana universal, lugar do afeto e da cooperação e que se constitui em uma oposição simbólica ao mundo público, do trabalho, da política (COLLIER; ROSALDO; YANAGISAKO, 1992).[10]

De outro lado, somando-se a essa perspectiva histórica de gênero, esse significado estrito do cuidado tradicionalmente dota de sentido um modelo hegemônico de feminilidade ocidental (TRONTO, 1997). À mulher, e mais especificamente, à mulher-mãe cabem os cuidados com a casa, com a prole e, metonimicamente, com a reprodução da sociedade. Em síntese, a partir dessa forma comum de se conceber o cuidado no nosso imaginário social, temos que quando cuidamos, não pensamos em termos da sociedade, antes pensamos nos nossos entes mais próximos e nas suas necessidades particulares (TRONTO, 2002).

A fim de seguir a sugestão de Tronto, a de "(...) nos comprometer a transformar o cuidado em um valor central nas sociedades democráticas e democratizá-lo" (2007, p. 298), no âmbito desta análise atribuímos ao termo um sentido mais amplo. Pois falar em cuidado e em trabalho de cuidado, ou práticas do cuidado, não é falar somente em famílias pobres com crianças pequenas. Todo ser humano, ao longo de sua vida, precisou, precisa e/ou precisará de cuidado em algum momento. Isto diz respeito a toda a humanidade. Uma vez que o trabalho de cuidado é realizado majoritariamente pelas mulheres e esta configuração tem raízes ideológicas e consequências importantes, não é possível falar dele e da sua intersecção com as políticas sociais sem uma perspectiva de gênero.

A amplitude da definição deve-se à necessidade de enfocar a triangulação entre desigualdades de gênero, políticas sociais e cuidado e, para tanto, abarcar as diferentes dimensões e questões dela derivadas: concepções de cuidado, práticas de cuidado, instituições voltadas ao cuidado, políticas de cuidado, moralização do cuidado etc. Assim, problematizar a *economia do cuidado* é questionar sobre o sistema de "(...) bem-estar social, a compensação de prestadores de serviços de cuidado pagos, o fornecimento adequado de cuidados para crianças, doentes e velhos e a segurança econômica de prestadores não-pagos" (ZELIZER, 2009) e, fundamentalmente, a distribuição desigual das responsabilidades pelo cuidado na sociedade.

10. Cabe registrar que aqui se toma o termo *cuidado* no seu sentido mais ampliado, o correspondente ao *care* da literatura internacional, e não o *cuidado* no sentido mais usual no Brasil, que se refere à atividade desenvolvida por profissionais que se dedicam normalmente a pessoas idosas, os chamados cuidadores ou cuidadoras.

Segundo a socióloga Zelizer (2009), as renitentes polêmica, desvalorização, sentimentalização e incompreensão que envolvem a *economia do cuidado* das sociedades ocidentais se devem ao dilema posto por parâmetros morais ocultos que se revelam na relação entre uma suposta invasão da intimidade por prestadores de serviços desconhecidos e a uma pretensa monetarização do afeto. Tal dilema redunda no desprestígio, na não regulamentação e na precarização do trabalho de cuidado, por exemplo, que sob a égide do afeto, escamoteia desproteção social, como no caso das trabalhadoras domésticas no Brasil.

O caso da precarização do trabalho doméstico é um entre os inúmeros efeitos identificáveis da forma como o trabalho do cuidado é concebido na sociedade brasileira e incorporado no sistema de proteção social atualmente e faz parte do centro das preocupações das críticas de estudiosos(as) feministas e de gênero à configuração histórica do Estado de Bem-Estar Social.

Partindo-se de uma perspectiva de gênero, uma das principais críticas ao Estado de Bem-Estar Social refere-se à identificação de que a sua construção se assentou na divisão sexual do trabalho a partir das concepções de mulher cuidadora e homem provedor. Ou seja, mesmo trabalhando fora de casa, as mulheres são percebidas como mães e esposas, cuidadoras e trabalhadoras do lar, as responsáveis pela provisão da reprodução social das famílias. Por sua vez, os homens são percebidos como provedores a partir do trabalho remunerado fora de casa (GAMA, 2008). Tendo tais convenções de gênero como parâmetro oculto para a concepção do bem-estar, "(...) a provisão de proteção social e as políticas sociais afetam de maneira distinta as condições de vida de homens e de mulheres nos diferentes tipos de *Welfare State*" (*op. cit*., 2008, p. 45).

Muitos países desenvolvidos vêm, pelo menos desde os anos 1990, deparando-se com a necessidade de adotar e aprofundar políticas para responder às demandas das famílias por trabalho de cuidado.

Com vista a analisar esse tipo de políticas em um conjunto de países, Gornick e Meyers (2007) propõem uma tipologia para as perspectivas ideológicas preponderantes em cada país sobre emprego, cuidado e relações de gênero. De acordo com as autoras, ainda que não necessariamente de maneira direta, essas perspectivas ideológicas informam a adoção de políticas diferenciadas voltadas para as famílias. Dessa forma, temos: uma perspectiva que enfatiza o bem-estar da criança e o relaciona ao maior tempo disponível dos pais; a perspectiva centrada na conciliação entre trabalho e família – principalmente para as mulheres; e a perspectiva que privilegia a igualdade de gênero, especialmente no mercado de trabalho. Quando a primeira perspectiva prepondera, faz sentido adotar políticas de incentivo para pais e mães que optam por ficar em casa para cuidar dos filhos – como remunerações, subsídios e licenças. Se a

prioridade é buscar maior equilíbrio entre trabalho e família e facilitar a vida da mulher que trabalha fora, são adotadas políticas de flexibilização do tempo de trabalho – trabalho em tempo parcial, trabalho remoto etc. Por fim, se a prioridade é incentivar a igualdade entre homens e mulheres, as políticas propostas são expansão e melhoria dos serviços de cuidado como creches, escolas (e asilos) e mais opções de licenças remuneradas para os homens.

As políticas mais comuns dessa natureza, considerando-se alguns países da Europa e os Estados Unidos, são principalmente as de licença família, de regulamentações da jornada de trabalho e de serviços de educação e cuidado infantil (GORNICK; MEYERS, 2007). De acordo com as autoras, as políticas voltadas para as famílias são os principais determinantes dos padrões dominantes do trabalho de cuidado realizado por pais e mães, divisões sexuais do trabalho e bem-estar das crianças. Um dos argumentos centrais é, portanto, o de que o padrão de vida de pais e filhos é fortemente influenciado pela configuração das políticas sociais. As políticas nas áreas de família e trabalho impactam o tempo que pais e mães dedicam a seus filhos; a divisão entre homens e mulheres do trabalho remunerado e do trabalho não remunerado e os resultados e benefícios obtidos pelas crianças.

Para o enfrentamento desse dilema contemporâneo do Estado de Bem-Estar Social, em diferentes países se tem adotado políticas denominadas *women friendly,* voltadas para a conciliação entre trabalho e vida familiar, visando à equidade de gênero. Tais políticas sociais, no entanto, se analisadas do ponto de vista da efetiva promoção da equidade de gênero, têm se revelado ineficazes por, ironicamente, reforçar convenções de gênero que reiteram a responsabilidade sobre o cuidado como exclusividade feminina. São predominantemente as políticas enquadradas no segundo grupo da tipologia de Gornick e Meyers.

Assim, as políticas sociais desenhadas a partir da tão elogiada conciliação vida familiar – vida profissional devem ser analisadas cuidadosamente. Trata-se, na verdade, de "(...) políticas fortemente sexuadas, visto que definem implicitamente um único ator (ou atriz) dessa 'conciliação': as mulheres, e consagra o *status quo* segundo o qual homens e mulheres não são iguais perante o trabalho profissional" (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 603), e que trazem, entre outros fatores negativos, a externalização do trabalho doméstico que se traduz na delegação das atividades domésticas a outras mulheres, beneficiando-se da reprodução da servidão doméstica (*op. cit*).

No caso brasileiro, as chamadas políticas relacionadas ao cuidado ainda não foram incorporadas à agenda de modo mais efetivo e refletido. Há algumas importantes exceções, mas normalmente quando se fala em conciliar trabalho e família, no Brasil ainda se pensa somente nas trabalhadoras. O registro ainda

é o da mãe que precisa ter suporte para poder trabalhar fora – ou porque não tem companheiro e sustenta a casa sozinha ou para complementar a renda familiar por meio de um trabalho considerado secundário ao do homem-provedor. Essas questões serão examinadas a seguir.

4 PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DO CUIDADO NO BRASIL

4.1 Tendência de persistir a responsabilização feminina pelo trabalho doméstico

Como visto anteriormente, os dados sobre afazeres domésticos revelam uma importante e persistente assimetria de gênero. O tempo que as mulheres dedicam aos afazeres domésticos é significativamente maior que aquele dedicado pelos homens, independentemente da condição na família – chefe ou cônjuge –, da escolaridade, da renda ou da condição de ocupação (ocupado, desocupado ou inativo). Nas famílias com filhos menores, tanto homens quanto mulheres despendem mais tempo com os afazeres domésticos, mas as assimetrias também são significativas.

Entre 2001 e 2008, percebe-se uma tendência de diminuição no tempo dedicado aos afazeres domésticos. Esta tendência é percebida para homens e mulheres, nas diferentes faixas etárias e nos diferentes tipos de família. A queda do tempo é maior para as mulheres, mas o tempo despendido pelos homens também se reduziu, o que afasta a hipótese de uma compensação ou de uma aproximação entre os sexos. Na realidade, supõe-se que esta redução generalizada se deve a um maior acesso da população a bens e serviços – como abastecimento de água e eletrodomésticos – e pode ser estar relacionada, ainda, a uma redução do número de filhos.

Outra análise importante diz respeito à geração dos casais. Se é possível pensar que a assimetria nas responsabilidades pelo trabalho doméstico tenderia a cair entre os casais mais jovens – que cresceram em um contexto diferenciado no que diz respeito à inserção das mulheres no mercado de trabalho – os números apontam permanência das convenções de gênero. As mulheres de 18 a 24 anos chefes ou cônjuges em famílias de casais com crianças de até 14 anos de idade gastavam 29,9 horas por semana com os afazeres domésticos em 2008. Os homens na mesma faixa etária nessas famílias gastavam 9,2 horas semanais. Em 2001, esses valores eram de, respectivamente, 37,9 e 10,4. Isto é, seguem a tendência de queda, mas os diferenciais permanecem os mesmos. Complementando a comparação intertemporal – que é limitada tendo em vista o curto espaço de tempo transcorrido desde que a questão passou a ser levantada pelo IBGE, pode-se comparar os casais mais jovens com os mais velhos. Em 2008, no entanto, as mulheres com 60 anos ou mais de idade gastavam 33,4 horas por semana com afazeres domésticos; e os homens, 12,1 horas. Isto significa que a relação entre tempo despendido por mulheres/tempo despendido por homens é pior nos casais mais jovens. Se se considerarem somente mulheres e homens ocupados, de 18 a

24 anos, na posição de chefes ou cônjuges em famílias de casais com crianças de até 14 anos, a relação fica ainda pior: 24,9 para 8,7 horas. Ou seja, pode-se deduzir que as mulheres jovens, mães de família, que trabalham fora de casa, gastam 2,86 vezes mais tempo que seus companheiros (tabela 3).

TABELA 3
Horas dedicadas aos afazeres domésticos, por sexo, faixa etária e situação de ocupação em famílias de casais com filhos de até 14 anos de idade – Brasil, 2001 e 2008

Famílias de casais com filhos de até 14 anos	Horas dedicadas aos afazeres domésticos					
	2001			2008		
	Homens (a)	Mulheres (b)	(b)/(a)	Homens (c)	Mulheres (d)	(d)/(c)
18 a 24 anos	10,4	37,9	3,64	9,2	29,9	3,25
18 a 24 anos – ocupados(as)	9,9	29,1	2,94	8,7	24,9	2,86
60 anos ou mais	12,4	35,3	2,85	12,1	33,4	2,76

Fonte: PNAD/IBGE.

Dessa forma, verifica-se que os indícios de transformações no plano das convenções de gênero – como o aumento crescente de mulheres chefes entre aquelas famílias formadas por casais com filhos – ainda não se traduzem efetivamente nas práticas cotidianas internas às famílias – vide o tempo dedicado aos afazeres domésticos desigualmente distribuídos entre homens e mulheres (IPEA, 2008).

Esses números servem apenas para ilustrar um traço muito marcante em diferentes culturas, de diferentes países: a atribuição dada às mulheres pelo trabalho de cuidado e outros trabalhos domésticos. A persistência das assimetrias somente indica que se trata de uma questão muito arraigada e de difícil, ou pelo menos lenta, transformação.

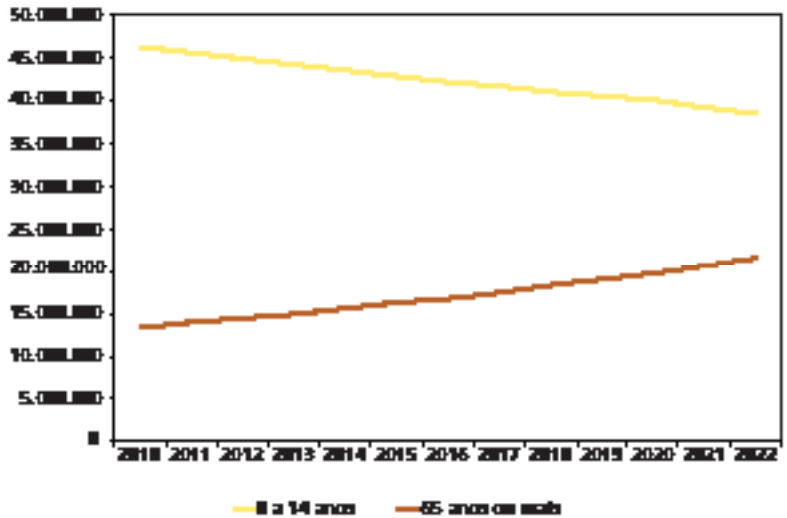
Esse quadro pode ganhar contornos diferenciados a partir das mudanças demográficas a que o país vem assistindo. A previsão é de que a fecundidade continue caindo e de que a pirâmide etária se pareça cada vez mais com um barril nos próximos vinte anos, com menos crianças e jovens do que temos hoje, mais adultos e muitos mais idosos e idosas. Se a redução do número de filhos tende a fazer com que o tempo geral gasto pelas famílias com o trabalho de cuidado também diminua, a presença de mais idosos – e cada vez com mais idade – exigirá, mais uma vez, tempo e cuidados por parte das pessoas adultas. Como ainda são as mulheres que respondem por esse serviço, é possível que se assista a um retrocesso no que diz respeito à entrada das mulheres no mercado de trabalho e

ao ganho de autonomia feminina. Isto se agrava tendo em vista que os serviços de cuidado e atendimento a idosos que possuem algum tipo de dependência são ainda mais escassos que os serviços como creches e pré-escolas.[11]

Cabe lembrar, ainda, que o cuidado de idosos se configura, em geral, em atividades que exigem muito, tanto em termos físicos como psicológicos. Se o envelhecimento da população representa um importante desafio para as políticas de saúde no Brasil, nisto devem ser incluídos os cuidados mais cotidianos com idosos com diferentes tipos e níveis de dependência.

Em 2010, a projeção é que tenhamos 46,5 milhões de crianças entre zero e 14 anos e 13,4 milhões de pessoas com 65 anos ou mais, isto é, consideradas idosas de acordo com a legislação brasileira. Em 2022, projetam-se os valores de 38,5 milhões e 21,6 milhões, respectivamente, para essas populações. Como pode ser visto pelo gráfico, as tendências são precisamente inversas para as populações no topo e na base da pirâmide etária.

GRÁFICO 2
Projeção populacional para crianças e idosos – Brasil, 2010-2022



Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

11. Como apontou o capítulo Desenvolvimento, modernização e condições de vida, deste livro, em 2008 somente 38% das crianças de até 5 anos frequentavam creche ou pré-escola. Os dados sobre atendimento a idosos ainda se limitam às informações sobre idosos institucionalizados, os chamados cuidados de longa duração e, ainda, as informações sobre os benefícios a que têm direito idosos em famílias em situação de extrema pobreza – Benefício de Prestação Continuada (BPC) – e os benefícios previdenciários (CAMARANO, 2006).

4.2 Políticas públicas de cuidado com perspectiva de gênero

Diante do exposto, coloca-se como horizonte para a política social no Brasil hoje a estruturação de uma política do cuidado, voltada para todas as pessoas, em todas as fases de sua vida, com ênfase nas crianças – e entre elas, aquelas com menos idade –, nas pessoas com deficiência e com doenças que comprometem sua inserção no mercado de trabalho e nas pessoas idosas, especialmente aquelas mais idosas e/ou com algum tipo de dependência.

Contudo, não basta pensar políticas de cuidado. Se o objetivo de um país democrático como o Brasil é promover a igualdade, isto passa também pela promoção da igualdade entre homens e mulheres. Com isso, as transformações das convenções de gênero que determinam que o trabalho doméstico seja uma atribuição feminina devem ser aceleradas por políticas públicas, assim como vem ocorrendo em muitos países desenvolvidos.[12]

Isto significa que as políticas sociais – na área de educação, assistência social, previdência social, e emprego e renda, de maneira especial – devem atender às demandas que surgem a partir das transformações sociais, mas não podem ser *neutras* quanto à questão de gênero. Esta suposta *neutralidade* tem sido responsável pela reprodução de muitas desigualdades.

As desigualdades reproduzidas pela família são não somente as desigualdades de gênero, mas também as desigualdades sociais. A lacuna de políticas públicas de suporte às famílias para as tarefas de cuidado impõem custos muito mais altos às famílias pobres e às mulheres pobres. A ausência de serviços públicos para cuidado das crianças e dos idosos e de estratégias que facilitem o cuidado com a casa, somada à impossibilidade de adquirir no mercado esse tipo de serviço – contratando uma empregada doméstica, ou uma babá, ou uma creche particular, ou um(a) cuidador(a) profissional –, faz com que as mulheres pobres tenham mais dificuldades e maiores limitações para se inserirem no mercado de trabalho e seus filhos tenham muito mais dificuldade para acessar cuidados especializados.

Uma dimensão importante da participação desigual no mercado de trabalho e que tem influência direta na própria assimetria de gênero que marca as políticas sociais acerca do cuidado está relacionada aos direitos trabalhistas. Na sua base, eles estão comprometidos com a proteção à família e, além de terem cobertura bastante limitada, reforçam a concepção tradicional de família composta por um *homem provedor* e uma *mulher dedicada aos cuidados do lar*, com sérios rebatimentos sobre a inserção feminina no mercado de trabalho e sobre a divisão sexual do trabalho reprodutivo (PINHEIRO; GALIZA; FONTOURA, 2009).

12. Ver Meulders *et al.* (2007), Hein (2005), entre outros. Cabe ressaltar que a maior parte das políticas adotadas, levantadas por estudiosos, têm como foco as famílias com crianças.

Entre as medidas de proteção à família na legislação brasileira, destacam-se: *i*) a estabilidade para a gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto; *ii*) a licença maternidade de 120 dias, extensível por mais 60 dias; *iii*) o salário família – auxílio financeiro por filho de até 14 anos de idade ou inválidos de qualquer idade, inversamente proporcional ao valor do salário mensal; benefício que pode ser recebido, simultaneamente, por mães e pais; *iv*) a previsão do intervalo para amamentação até que o bebê complete seis meses de idade; *v*) a existência de creche custeada pela empresa ou o pagamento de auxílio-creche, nos primeiros seis meses de vida dos filhos; e *vi*) a licença paternidade, de cinco dias após o nascimento de filho.

Como se pode perceber, os benefícios previstos focalizam prioritariamente os direitos reprodutivos das mulheres, oferecendo poucas possibilidades aos homens de se comprometerem com o exercício da paternidade responsável, bem como ignorando a existência de famílias homoafetivas e monoparentais masculinas (PINHEIRO; GALIZA; FONTOURA, 2009). Assim, uma das críticas mais contundentes à legislação trabalhista sob perspectiva de gênero é a de que

> (...) a legislação trabalhista é pouco efetiva para garantir a articulação entre trabalho e necessidades familiares ao longo de todas as etapas da vida familiar dos trabalhadores. Concentrando os benefícios apenas no momento inicial da procriação, a legislação não garante facilidades para que o trabalhador possa tratar das demandas familiares como um evento normal e regular da sua vida pessoal (SORJ; FONTES; MACHADO, 2007, p. 576).

É importante ressaltar que diante da inserção precarizada das mulheres no mercado de trabalho, os direitos atualmente previstos podem ser usufruídos por uma parcela muito reduzida das trabalhadoras brasileiras.

Com o envelhecimento da população e tendo em vista que, culturalmente no Brasil, não é muito difundida e bem vista a prática de idosos habitando em instituições públicas ou privadas de cuidado, distantes de suas famílias,[13] as demandas familiares tendem a aumentar e são muito pouco cobertas pela legislação e menos ainda por serviços estatais.

A proteção social às pessoas idosas se organiza hoje em torno dos benefícios assistenciais e previdenciários. Os serviços de atendimento ainda estão sendo estruturados a partir das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004. Os serviços atualmente existentes são em grande parte ofertados por entidades privadas sem fins lucrativos, financiadas ou

13. O modelo de institucionalização de idosos não é priorizado em nossa legislação e em nossas políticas e vem sendo revisto também na maior parte dos países desenvolvidos (JACCOUD, 2010).

cofinanciadas pelo governo federal, sendo mais comuns os serviços de cuidados de longa duração, que atendiam, em 2005, cerca de 24.800 idosos, ou 0,2% dos idosos brasileiros, de acordo com Camarano (2006). Há a previsão de se instituir serviços de proteção social básica no domicílio e serviços de proteção especial para idosos, pessoas com deficiência e suas famílias (JACCOUD, 2010). Mas ainda prevalece a atuação das famílias nos cuidados aos idosos e pessoas com deficiência no Brasil.

Dessa forma, frente à fragilidade e à baixa legitimação social e política da problemática da conciliação entre trabalho e família e da persistente e pregnante associação do cuidado como atributo de responsabilidade feminina, temos no Brasil um

> (...) desenvolvimento insuficiente de políticas públicas que permitam redistribuir ou socializar os custos dos cuidados familiares e o baixo nível de abrangência das políticas existentes confirmam que a gestão das demandas conflitivas entre família e trabalho permanecem em grande medida um assunto privado (SORJ; FONTES; MACHADO, 2007, p. 575).

Diante do exposto, o quadro que se considera desejável para a sociedade brasileira, a ser alcançado nas próximas décadas, se caracterizaria pelo compartilhamento dos afazeres domésticos entre homens e mulheres – também envolvendo as crianças mais velhas, os jovens e os idosos capazes; mais e melhores serviços públicos de atendimento a crianças, jovens e idosos(as); e, finalmente, medidas de políticas públicas, legislativas e de empresas visando à conciliação entre trabalho, família e vida pessoal.

Esses três fatores que compõem um cenário desejável levariam a uma maior e melhor inserção das mulheres no mercado de trabalho – sempre com base no princípio da liberdade de escolha pessoal de homens e de mulheres. O modelo é o do cuidador universal para homens e mulheres e corresponsabilização de Estado, família e mercado no que diz respeito à reprodução social (GORNICK; MEYERS, 2007; OIT, 2009). Tudo isto alcançado, ter-se-ia um país com maior igualdade entre seus cidadãos e cidadãs, e maiores chances de enfrentamento das vulnerabilidades e da pobreza. Contudo, os números evidenciam que dificilmente até 2022, um ano de referência para o planejamento na atualidade, seria possível alcançar tal cenário, mas caso as medidas não comecem a ser tomadas, muito pouco se deverá avançar até lá.

Quais seriam tais medidas? Para enfrentar as causas da responsabilização das mulheres pelo trabalho doméstico e, com isso, alcançar um cenário mais próximo do desejável nas décadas vindouras, um conjunto de ações públicas deveriam ser adotadas. A seguir, busca-se organizá-las a partir de algumas causas identificadas para a distribuição desigual do trabalho de cuidado na sociedade brasileira.

Uma primeira causa a ser apresentada diz respeito ao próprio desenho das políticas sociais de cuidado que é baseado na *naturalização da obrigação feminina pelo trabalho doméstico*. De modo a modificar esse pressuposto sugere-se a ampliação de vagas na educação infantil, especialmente de creches (zero a 3 anos); a criação de uma legislação trabalhista no que diz respeito à licença para nascimento dos filhos que contemple a possibilidade de qualquer membro da família assumir o papel do cuidador. Nesse sentido, seria interessante, no longo prazo, a criação da licença parental, e, no curto e médio prazos, o aumento da licença paternidade. Além disso, a universalização da educação em tempo integral e de qualidade; serviços de transporte escolar para crianças; política de incentivos a restaurantes populares, cozinhas comunitárias, lavanderias públicas e/ou incentivos para aquisição de máquinas de lavar roupa; possibilidades de afastamento para acompanhar familiares enfermos; serviços de atendimento a idosos e pessoas com deficiência nos domicílios; e a adoção da Convenção 156 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativa à *Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para os Trabalhadores dos dois Sexos: trabalhadores com responsabilidades familiares*.

A segunda causa identificada diz respeito, também, *ao desenho das políticas sociais, só que agora com base em um modelo restrito de família, nuclear, formada por casal heterossexual e filhos*, que, como vimos, tem perdido a sua preponderância nos arranjos familiares brasileiros e invisibiliza as inúmeras outras possibilidades de arranjos existentes. Como linhas de ação para transformar essa situação vislumbrou-se o reconhecimento formal e legal dos novos arranjos familiares, a inserção de novos conteúdos na formação dos assistentes sociais e profissionais de saúde e de direito, a articulação com conselhos dos profissionais de assistência social e da saúde e direito, a inserção de novos conteúdos na formação dos agentes comunitários de saúde e a criação de campanhas sobre o compartilhamento das tarefas domésticas entre mães, pais e filhas e filhos e outros(as) membros(as) da família.

A terceira causa refere-se ao fato de que *as instituições e espaços de socialização reproduzem valores desiguais de gênero*. Esta causa está na base do problema mais amplo da desigualdade entre homens e mulheres no Brasil. Seu enfrentamento demanda ações cujos resultados surgem somente no longo prazo, mas que são, sem dúvida, de grande importância para a construção de uma sociedade mais igualitária. Neste sentido, sugere-se a inserção de conteúdo nos currículos escolares sobre o compartilhamento das tarefas domésticas; a mudança dos livros didáticos para adequar o conteúdo e a linguagem a valores igualitários; a manutenção do ensino laico; o fortalecimento da laicidade do Estado – retirar crucifixos das instituições públicas, por exemplo; o monitoramento da mídia sob a perspectiva de gênero; a sensibilização do empresariado e agências de publicidade sobre novos valores de gênero; e a regulamentação da propaganda para promoção de valores igualitários de gênero.

A quarta e última causa destacada diz respeito à *invisibilidade da função social e desvalorização do trabalho doméstico*. Como formas de transformar essa situação, propõe-se a adoção da Convenção 156 da OIT, o asseguramento às trabalhadoras domésticas de todos os direitos trabalhistas; a mensuração do valor econômico do trabalho doméstico não remunerado; o debate sobre a aposentadoria para donas de casa como política de reparação transitória; o fortalecimento político dos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras domésticas – capacitação, publicação de cartilhas, formação política; a elevação da escolaridade das trabalhadoras e trabalhadores domésticos; a discussão de iniciativas de economia solidária/cooperativismo para trabalhadores e trabalhadoras domésticas; e a divulgação e revisão da legislação de incentivo à formalização de trabalhadores e trabalhadoras domésticas com desconto no imposto de renda.

Como resultados intermediários das ações propostas, ter-se-ia mais tempo livre para as mulheres; uma menor sobrecarga de trabalho para elas; a efetiva responsabilização do Estado pelo bem-estar social; a corresponsabilização pelo cuidado; a reprodução de valores mais igualitários de gênero; a menor segmentação de gênero do mercado de trabalho; a ruptura das demarcações de posições e lugares convencionais de gênero; a desnaturalização das obrigações femininas pelo trabalho doméstico; a valorização e visibilização do trabalho doméstico remunerado e não remunerado; a profissionalização do trabalho doméstico remunerado; a transformação da percepção do trabalho doméstico de maneira a ser valorizado pelos empregadores; e a ressignificação do trabalho doméstico na sociedade brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a sociedade brasileira nos próximos anos e décadas, o que se quer dela e o que se deve fazer para alcançar esses objetivos é uma tarefa bastante ambiciosa. Quando se trata de pensar as relações entre homens e mulheres – permeadas, por um lado, de valores culturais bastante arraizados e, por outro lado, marcadas por permanente transformação – o desafio se amplifica.

Uma vez que a distribuição desigual dos trabalhos de cuidado por sexo é uma situação-problema com forte embasamento simbólico, relativo ao plano dos valores que conformam as sociedades, que envolvem verdadeiros processos civilizatórios profundos, a transformação das mentalidades e dos valores – e, consequentemente, das práticas – demanda um tempo de gerações. Deste modo, tomando-se como referência o ano de 2022, eleito como parâmetro para as análises, um cenário tendencial mostra que pouco se deve avançar para reverter a posição subalternizada das mulheres na sociedade. Isto parece ser mais evidente no que diz respeito às suas responsabilidades no âmbito doméstico, que podem, inclusive, apresentar um retrocesso, tendo em vista as projeções relativas ao aumento da população idosa,

que, em sua maioria, demanda cuidados. Para reverter esta tendência, é preciso a atuação do Estado e também das empresas e da sociedade no sentido de reconstruir relações de gênero mais igualitárias, de forma a garantir uma inserção mais democrática para homens e mulheres nos diferentes espaços da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRUSCHINI, C.; LOMBARDI, M. R. A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Autores Associados, n. 110, p. 67-104, jul. 2000.

CAMARANO, A. A. **Mecanismos de proteção social para a população idosa brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1179). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1179.pdf>.

COELHO, D.; FERNANDES, M.; FOGUEL, M. **Diferenciais de gênero na promoção em grandes empresas da indústria brasileira**. Brasília: Ipea, 2010, p. 21-25 (Boletim Mercado de Trabalho, n. 42).

COLLIER, J.; ROSALDO, M.; YANAGISAKO, S. Is there a family? New anthropological views. *In*: THORNE, B.; YALOM, M. (Org.). **Rethinking the family**. Some feminist questions. Boston: Northeastern University Press, 1992, p. 31-48.

FONTOURA, N. ; GONZALEZ, R. **Aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho**: mudança ou reprodução da desigualdade. Brasília: Ipea, 2009, p. 21-26 (Boletim Mercado de Trabalho, n. 41).

GAMA, A. S. As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do estado de bem-estar social. **Revista SER Social**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 41-68, jan./jun. 2008.

GORNICK, J.; MEYERS, M. Regimes de bem-estar social com relação a trabalho remunerado e cuidados. *In*: ARAÚJO, C.; PICANÇO, F.; SCALON, C. (Org.) **Novas conciliações e antigas tensões?** Gênero, família e trabalho em perspectiva comparada. Bauru: EDUSC, 2007, p. 191-222.

HEIN, C. **Reconciling work and family responsabilities**: Practical ideas from global experiences. Geneva: ILO, 2005.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

IBOPE. Instituto Avon. **Percepções e reações da sociedade sobre a violência contra a mulher**, 2009. Disponível em: < http://www.falesemmedo.com.br/a-campanha/pesquisa>

IPEA. **PNAD 2007**: primeiras análises – demografia e gênero. Brasília, 2008 (Comunicados da Presidência, n. 11).

_____. **PNAD 2008**: primeiras análises – demografia, trabalho e previdência. Brasília, 2009a (Comunicados da Presidência, n. 31).

_____. **PNAD 2008**: primeiras análises – educação, gênero e migração. Brasília, 2009b (Comunicados da Presidência, n. 32).

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília, 2010a.

_____. **Mulher e trabalho**: avanços e continuidades. Brasília, 2010b (Comunicados do Ipea, n. 40).

JACCOUD, L. **Envelhecimento, dependência e oferta de serviços assistenciais**: um novo desafio aos sistemas de proteção social. Brasília, 2010. Mimeografado.

MELO, H. P.; CONSIDERA, C. M.; DI SABBATO, A. Os afazeres domésticos contam. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 3, p. 435-454, dez. 2007.

MEULDERS, D. *et al*. Trabalho e maternidade na Europa, condições de trabalho e políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 611-640, set./dez. 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho e família**: rumo a novas formas de conciliação com corresponsabilidade social. Brasília, 2009.

PINHEIRO, L.; GALIZA, M.; FONTOURA, N. Novos arranjos familiares, velhas convenções sociais de gênero: a licença parental como política pública para lidar com estas tensões. **Estudos Feministas**, v. 3, p. 851-859, 2009.

SALES JR., R. Democracia racial: o não-dito racista. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 18, n. 2, p. 229-258, nov. 2006.

SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 573-594, set./dez. 2007.

TRONTO, J. Mulheres e cuidado: o que as feministas podem aprender sobre a moralidade a partir disso? *In*: JAGGAR, A.; BORDO, S. (Org.). **Gênero, corpo e conhecimento**. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos, 1997, p. 186-203.

_____. The Value of Care – A Response to Can Working Families Ever Win? **Boston Review**, Feb./Mar. 2002. Disponível em: <http://bostonreview.net/BR27.1/tronto.html>. Acesso em: 28 jan. 2010.

_____. Assistência democrática e democracias assistenciais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 285-308, maio/ago. 2007.

UNNEVER, J.; KERCKHOFF, A.; ROBINSON, T. District variations in the educational resources and student outcomes. **Economics of Education Review**, v. 19, n. 3, p. 245-259, Jun. 2000.

VAZ, D. V. Segregação hierárquica de gênero no setor público brasileiro. Brasília: Ipea, 2010, p. 27-36 (Boletim Mercado de Trabalho, n. 42).

ZELIZER, V. Dualidades perigosas. **MANA**, v. 1, n. 15, p. 237-256, 2009.

NOTAS BIOGRÁFICAS

ALEXANDRE ARBEX VALADARES

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

ALINNE BONETTI

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atualmente, é professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

ANA CLEUSA SERRA MESQUITA

Economista graduada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Atua nos temas relacionados à proteção social e às políticas sociais, principalmente, seguridade social e assistência social.

ANA LUIZA MACHADO DE CODES

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos nas áreas de educação e cultura. Dedica-se a pesquisas sobre temas como analfabetismo, formação e valorização de professores, consolidação de um federalismo cooperativo na cultura, desenvolvimento da economia da cultura e direito à educação em arte.

ANDRÉ GAMBIER CAMPOS

Sociólogo e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito pela Universidade Cândido Mendes (Ucam). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Possui trabalhos desenvolvidos nas áreas de políticas públicas e gestão governamental, principalmente em temas relacionados ao trabalho e à Justiça.

ANDREA BARRETO DE PAIVA

Economista pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos relacionados às políticas públicas de saúde, com enfoque no financiamento da saúde.

ANGELA MARIA RABELO FERREIRA BARRETO

Doutora em Psicologia pela Universidade de Brasília (UnB), onde foi também professora. Técnica de Planejamento e Pesquisa aposentada do Ipea. Foi coordenadora técnica do setor de educação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), no Brasil, entre 2002 e 2003, e coordenadora de educação infantil do Ministério da Educação, entre 1992 e 1998. Atua como pesquisadora e consultora na área de políticas de educação.

ANTÔNIO TEIXEIRA LIMA JUNIOR

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

BRANCOLINA FERREIRA

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

EDVALDO BATISTA DE SÁ

Mestre em Economia da Saúde pela Universidade de Iorque no Reino Unido. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos relacionados às políticas públicas de saúde, com enfoque na política de atenção de média e alta complexidade.

ELIZABETH BARROS

Socióloga, consultora, especialista em Planejamento Governamental e em Economia do Setor Público. Foi bolsista profissional sênior do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Tem trabalhos nas áreas de financiamento, participação social e de avaliação de políticas sociais, com ênfase em políticas de saúde.

FÁBIO ALVES

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental cedido ao Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc).

FÁBIO MONTEIRO VAZ

Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

FREDERICO AUGUSTO BARBOSA DA SILVA

Antropólogo e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordena a área de cultura. Tem trabalhos desenvolvidos nas áreas de avaliações de políticas públicas, cultura e saúde. É professor do mestrado em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

HELDER ROGÉRIO SANT'ANA FERREIRA

Cientista Social e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, da qual é diretor adjunto. Tem trabalhos desenvolvidos nas áreas de avaliação de políticas públicas e segurança pública.

HERTON ELLERY ARAÚJO

Economista e técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Atua em linhas de pesquisa ligadas aos temas de políticas sociais, como acompanhamento e análise das políticas culturais.

JOANA MOSTAFA

Mestre em Economia. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

JORGE ABRAHÃO DE CASTRO

Estatístico e doutor em Economia, com concentração em políticas sociais, pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Servidor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em exercício no Ipea, no qual é diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Desenvolve estudos e pesquisas na área de políticas sociais, com ênfase em processos de financiamento e gastos públicos.

JOSÉ APARECIDO CARLOS RIBEIRO

Economista e técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Atua em linhas de pesquisa ligadas aos temas de políticas sociais e finanças públicas, como o acompanhamento e a análise do gasto social federal e o financiamento das políticas de saúde. Membro do Conselho Editorial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*; mais recentemente, também participa de estudos sobre a questão tributária.

LEILA POSENATO GARCIA

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Mestre em Saúde Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutora em Epidemiologia pela Universidade Federal de Pelotas (UFP).

LUCIANA DE BARROS JACCOUD

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília, mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco e doutorado em Sociologia pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Atua principalmente nos seguintes temas: proteção social, assistência social e transferência de renda e desigualdade racial.

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Economista pela Universidade de Brasília (UnB); mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), com especialização em Economia de la Salud y del Medicamento pelo Centro de Pesquisa em Economia da Saúde do Instituto de Educação Continuada (Cres/IDEC) da Universidade Pompeu Fabra. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Desenvolve trabalhos na área de saúde, com ênfase em contas de saúde, financiamento, indicadores de saúde, análise das políticas e dos programas de atenção básica e pesquisas em saúde e segurança do trabalhador.

MARCELO GALIZA

Economista formado pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Integrante da carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente, está lotado na equipe de trabalho e renda da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Tem trabalhos publicados nos temas de sistema público de emprego, mercado de trabalho e equidade de gênero.

MARIA PAULA GOMES DOS SANTOS

Socióloga e doutora pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Dedica-se ao estudo de políticas de proteção social, seguridade e previdência social.

NATÁLIA DE OLIVEIRA FONTOURA

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

PAULO AUGUSTO MEYER M. NASCIMENTO

Economista e bacharel em Direito, com mestrado em Economia da Educação, cuja dissertação examinava a existência de associação entre tamanho das turmas e desempenho escolar na 2ª série do ensino fundamental em Salvador. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, onde participa de projetos de pesquisa sobre escassez de mão de obra especializada no Brasil e sobre especialidades científicas regionais, além de contribuir com algumas produções na área de educação. Já teve passagens pelas Secretarias de Ciência e Tecnologia e de Educação no estado da Bahia. Possui ainda experiência docente em instituições privadas e em cursos presenciais e a distância ministrados por escolas de governo.

PAULO ROBERTO CORBUCCI

Mestre em Educação e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Atualmente, coordena a área de educação da Disoc/Ipea.

PEDRO HERCULANO FERREIRA DE SOUZA

Mestre em Sociologia. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

RAFAEL GUERREIRO OSORIO

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Pesquisador nas áreas de estratificação social, desigualdade e pobreza.

ROBERTO GONZALEZ

Sociólogo formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Foi coordenador da área de trabalho e renda da Disoc/Ipea entre 2007 e 2009. Tem trabalhos publicados nos temas de sistema público de emprego, políticas para juventude e monitoramento e avaliação de programas sociais.

SERGEI DILLON SOARES

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Pesquisador nas áreas de estratificação social, desigualdade e pobreza.

SÉRGIO FRANCISCO PIOLA

Médico, especialista em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, na qual coordena a área de saúde. Tem trabalhos desenvolvidos nas áreas de financiamento e políticas de saúde. É sócio-fundador da Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abres) e ex-membro do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão
Cida Taboza
Fábio Oki
Jane Fagundes

Revisão
Ângela de Oliveira
Cindy Nagel Moura de Souza
Clícia Silveira Rodrigues
Cristiana de Sousa da Silva
Lizandra Deusdará Felipe
Luanna Ferreira da Silva
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar

Editoração
Anderson Reis
Daniela Rodrigues
Danilo Tavares
Marília Assis
Patrícia Dantas
Rafael Keoui

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Júnior
Renato Rodrigues Bueno

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Editores

Jorge Abrahão de Castro
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
André Gambier Campos
José Aparecido Carlos Ribeiro

Colaboradores

Alexandre Arbex Valadares
Alinne Bonetti
Ana Cleusa Serra Mesquita
Ana Luiza Machado de Codes
Andrea Barreto de Paiva
Angela Maria Rabelo Ferreira Barreto
Antônio Teixeira Lima Junior
Brancolina Ferreira
Edvaldo Batista de Sá
Elizabeth Barros
Fábio Alves
Fábio Monteiro Vaz
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Herton Ellery Araújo
Joana Mostafa
José Aparecido Carlos Ribeiro
Leila Posenato Garcia
Luciana de Barros Jaccoud
Luciana Mendes Santos Servo
Marcelo Galiza
Maria Paula Gomes dos Santos
Natália de Oliveira Fontoura
Paulo Augusto Meyer M. Nascimento
Paulo Roberto Corbucci
Pedro Herculano Ferreira de Souza
Rafael Guerreiro Osorio
Roberto Gonzalez
Sergei Dillon Soares
Sérgio Francisco Piola

ipea 46 anos

ISBN 85781106 3-3
9 788578 110635

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL