



PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: entre a proteção e a focalização na pobreza¹

Valter Martins

Resumo:

O sistema de proteção social brasileiro passou por profundas transformações ao longo dos últimos vinte anos. A concepção de proteção social formada na Constituição Federal de 1988 foi retaliada no momento em que o Governo Federal fez a opção e adesão às políticas neoliberais, sob as quais centraliza a política social em programas de transferência de renda. O novo padrão instituído reduz drasticamente o nível protetivo das políticas sociais e intensifica o princípio da focalização. Transforma, ainda, as pessoas em cidadãos consumidores.

Palavras-chaves: Política Social, Proteção Social, Pobreza, Focalização.

Abstract:

The Brazilian social protection system has undergone profound changes over the last twenty years. The conception of social protection formed the Constitution of 1988 was retaliated against by the time the Federal Government made the choice and adherence to neoliberal policies, under which centralizes social policy on income transfer programs. The new standard dramatically reduces the level of protective social policies and intensifies the principle of focalisation. Turning yet people in consumer citizens.

KeyWords: Social Policy, Social Protection, Poverty, Focalisation.

Os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e responsáveis pela (re)produção de desigualdades. A forma criada para proteger os cidadãos desses movimentos de reposição continuada de desigualdades e de insegurança social foi a incorporação pelo Estado, principalmente após a

¹ Bolsista da CAPES – Proc. BEX 9765-12-3.

Segunda Guerra Mundial, do financiamento e provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho, se necessário (Viana; Machado, 2008).

Apesar das variações históricas e culturais, cada país edifica seus sistemas de proteção social associados aos avanços democráticos e às conquistas civilizatórias.

O ponto de partida para o debate sobre a proteção social no Brasil é a democratização do país com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – momento no qual o Brasil instituiu seu sistema de seguridade social nos moldes recomendados pela Convenção nº 102/1952 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – caracterizado como sistema de “proteção social que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas contra privações econômicas e sociais que, de outra maneira provocariam o desaparecimento ou forte redução dos seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, emprego, invalidez, velhice e morte, bem como de assistência médica e de apoio à família com filhos”. No sentido mais geral, a proteção social (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais.

O sistema brasileiro, estruturado a partir de 1988 e mantido até hoje, adotou implicitamente esse conceito e explicitamente ainda alguns princípios-chave (CF/1988 – Art. 194) que devem orientar toda a política de Seguridade Social, na Previdência, na Assistência Social e na Saúde:

a) universalidade da cobertura e atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos; c) seletividade e distributividade na prestação de serviços; d) irredutibilidade no valor dos benefícios; e) diversidade da base de financiamento estruturada em Orçamento da Seguridade Social (autônomo); f) equidade na forma de participação no custeio; e, g) caráter democrático dos subsistemas da seguridade social (Previdência, Saúde e Assistência).

A política social que se executa sob a égide desse conceito, provisiona/assegura proteção social aos indivíduos e respectivos grupos familiares acometidos por riscos sociais, que são atendidos diferenciadamente: por um Sistema de Previdência Social de caráter contributivo; por um Sistema Único de Assistência Social, gratuito e dirigido a populações em situação de vulnerabilidade social, sem capacidade contributiva; por um Sistema Único de Saúde, de caráter gratuito e universal, e, finalmente, por um subsistema de seguro-desemprego, inserido na rede de competências do Ministério do Trabalho e Emprego.

O modelo de proteção social assumido pelo Brasil se sustenta na institucionalização de demandas sociais resultantes de vicissitudes do ciclo de vida natural ou social, tais como a velhice, doença, infortúnio e as privações. Estão incluídas ainda, formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais; bens culturais que permitirão a sobrevivência e a integração na vida social e os princípios reguladores, que como objetivo protetivo, fazem parte da vida das coletividades. Em síntese,

a proteção social, é a forma pela qual as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas (YAZBEK, 2012).

A proteção social é materializada por meio das Políticas Sociais Públicas que permitem aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: sociais, econômicos, culturais, políticos, ambientais, entre outros. E é dessa forma que as políticas públicas se voltam para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos. Assim sendo, “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou de privações sociais” (JACCOUD, 2007:58).

As políticas de proteção social têm sido importantes vias de acesso a benefícios por parcela significativa da população. Na realidade brasileira, constatam-se avanços ao instituir benefícios não contributivos, os quais tendem a apresentar importantes impactos não só na vida de seus beneficiários, como também na dinâmica das economias locais.

A CF/1988 foi um marco histórico “ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal”. Trata-se de mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à convivência social. Houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais relativamente às suas condições pretéritas de funcionamento. Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva e alicerçada de direitos. Em terceiro, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento – alteração consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social –, a Constituição estabeleceu condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização (IPEA, 2007, p. 8; SPOSATI, 2009).

Ainda na Constituição Federal, o sentido de proteção social não contributiva é adotado como forma de distinguir a previdência social do seguro social. Os benefícios previdenciários ou do seguro só são acessíveis quando o trabalhador se filia à previdência e recolhe ou paga uma quantia mensal. Portanto, essa proteção é contributiva porque é pré-paga e só se destina aos filiados integrados no mercado de trabalho e não a toda população.

A característica de proteção social não contributiva significa a não exigência de pagamento específico em troca da atenção ou acesso a um bem ou serviço. O mesmo ocorre no atendimento em uma unidade básica de saúde ou em uma escola. O acesso é custeado pelo fundo público, cuja receita é oriunda de taxas e impostos recolhidos de toda a população. Assim, os custos e o custeio são

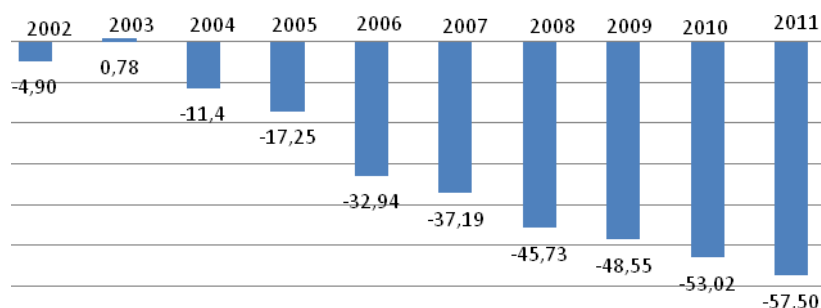
rateados entre todos os cidadãos. A proteção social não contributiva significa que o acesso aos serviços e benefícios independe de pagamento antecipado ou no ato da atenção (SPOSATI, 2009), sendo providos como direitos a quem deles necessitar ou demandar.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, pilar da proteção social não contributiva, afirma que a proteção social deve afiançar segurança de:

- sobrevivência: rendimento e autonomia;
- acolhida;
- convívio: (re) construção de vínculos familiares e comunitários.

O modelo de proteção social brasileiro retomado a partir de 2004, após uma década de estagnação decorrente das políticas neoliberais, tem apresentando importantes avanços para o exercício da cidadania. O exemplo mais paradigmático é a redução da pobreza, os resultados de janeiro de 2011 a janeiro de 2012, a pobreza caiu 7,9%. Enquanto a renda familiar per capita média cresceu 2,7% nos 12 meses. O gráfico 1 mostra com precisão a redução da extrema pobreza no país entre os anos de 2002 e 2011

Gráfico 1 –
Redução da extrema pobreza no Brasil em comparação ao ano de 2001



Fonte: Elaboração com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, IPEA e MDS.

Programa Bolsa Família e o combate à pobreza por meio da focalização

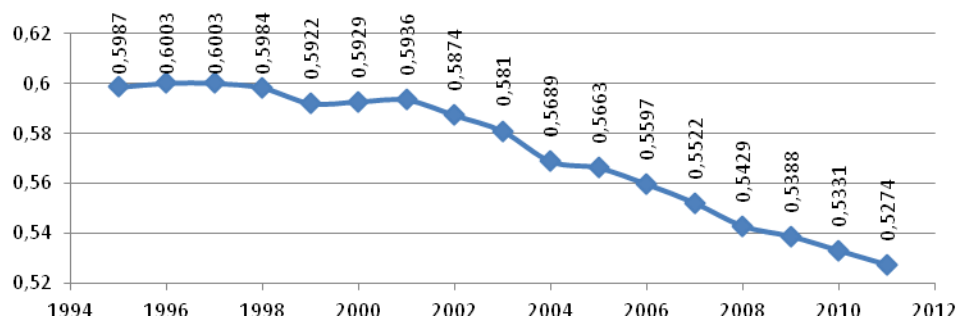
Nas últimas décadas, os programas de combate à pobreza tornaram-se substitutos da política de proteção social mais ampla, iniciados com os programas de transferência de renda em alguns municípios até a instituição do programa nacional denominado Programa Bolsa Família (PBF). O principal argumento do governo brasileiro afirma que com o PBF finalmente alcança-se as famílias mais desfavorecidas, justamente aquelas que não integram os sistemas contributivos meritocráticos presentes desde as primeiras formas rudimentares de proteção social no país.

Tendo a política social brasileira focada suas ações no alívio da pobreza, instituindo como componentes fundamentais das redes de proteção social as *safety nets* (redes de segurança). Contudo, os índices de redução da pobreza apresentados, grosso modo, se refere às formas crônicas da pobreza absoluta, na qual, as famílias não possuíam qualquer tipo de renda, nesse sentido, usando as metodologias de agências internacionais como a do Banco Mundial, estipula-se o valor de \$1.00 de renda per capita dia para valorar as situações de extrema pobreza e de \$2.00 de renda per capita por dia para situar os indivíduos que vivem em situação de pobreza. Esses cortes propostos, mesmo com alguns pequenos ajustes nos últimos anos, têm possibilitado que o governo central afira índices como os apresentados.

Essas famílias beneficiadas com a renda dos programas de transferência de renda têm possibilitado melhorar de vida, principalmente se alimentando, mas estruturalmente, os vínculos com a pobreza não foram rompidos, medidas de transferência de renda por mais que se apresentem como saudáveis não dão conta de romper com o histórico geracional da pobreza nacional. Após duas décadas de programas de transferência de renda já temos dados empíricos que mostram a segunda geração de beneficiários com os programas. Isto, contudo, associado aos pífios serviços de educação, saúde e formação de mão de obra adequada para incorporação das novas tecnologias e principalmente a ampliação do mercado de trabalho mostra a incapacidade desse modelo de política como base do sistema de proteção social demonstrado no índice de GINI que em quase duas décadas teve uma redução de apenas 0,0713 uns dos menores entre os países emergentes.

O índice Gini, que mede a desigualdade numa escala de 0 a 1, conforme mostra o gráfico 2, passou de 0,5987 em 1994 para 0,5274 em 2012, caiu 0,0713 ou com a diferença de 11,9% do primeiro em razão do segundo registro, sendo um percentual bastante tímido para um país com o histórico do Brasil e se associado aos ganhos do capital e as arrecadações tributárias, esse percentual, portanto, de redução do GINI é inócuo. Estes resultados positivos se devem a um conjunto diversificado de políticas e programas sociais de redução da extrema pobreza, ligado a incentivos de melhoria na alimentação, acesso universal aos serviços básicos de saúde e de educação. Também à forte política de valorização do salário mínimo, extensão da aposentadoria rural e garantia constitucional de benefício assistencial a idosos e pessoas com deficiência, sem os quais, a redução da medida de desigualdade ficaria muito aquém do que os números nos apresentam hoje (MARTINS, 2013).

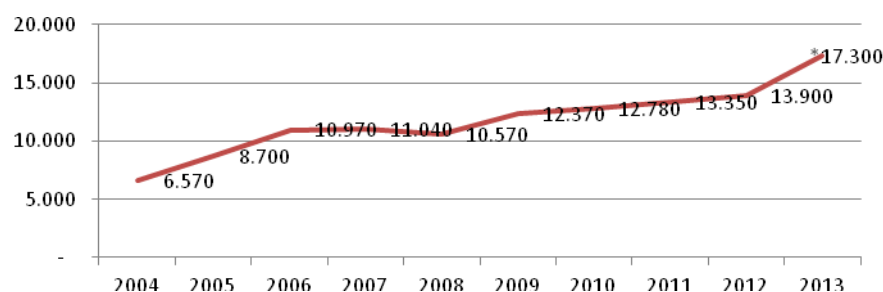
Gráfico 2 –
Redução da desigualdade – Índice GINI



Fonte: IPEA, 2012 com base nos Microdados da PNAD.

O tamanho do problema é tão expressivo que segundo as estimativas do governo o PBF deverá atender em 2013, o número de 17.300 milhões de famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza, o que corresponde a 1 (um) quarto da população do país. Sem considerar no cálculo a focalização que esconde as formas da pobreza relativa.

Gráfico 3 –
Número de Famílias atendidas (em milhões)



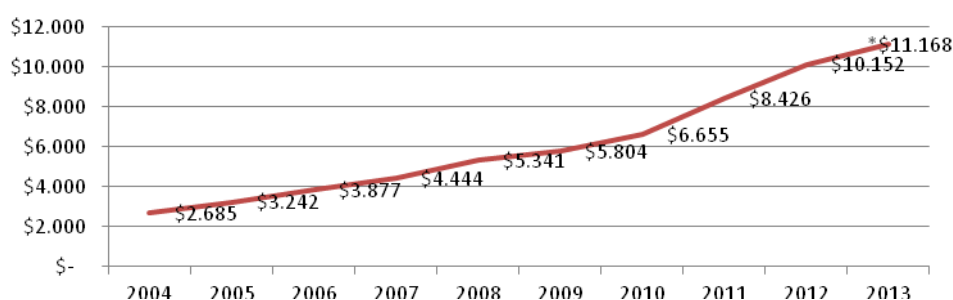
Fonte: Elaboração com base nos dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

* Estimativa oficial do Governo.

Contudo, ressalta-se, que as transferências focalizadas dos programas sociais, representada pelo PBF não expressam modelos clássicos como o de William Beveridge, o qual, defendia a renda mínima por meio de transferências universais, como forma de manutenção da demanda agregada interna (SOARES, 2010). Por outro lado, as transferências universais e focalizadas não são antagônicas, “sempre coexistiram nos sistemas de proteção social, porém com participação relativa menor para estas últimas, as quais focalizam indivíduos e famílias que permanecem pobres mesmo após terem passado por todas as outras possibilidades de transferências universais, contributivas ou não” (SOARES, 2010, p. 13-14).

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil está estimado em US\$ 2.395 trilhões, tendo alavancado a partir de 2005 acompanhando o crescimento econômico que outros países industrializados e em desenvolvimento também tiveram, esse rápido crescimento da produção das riquezas nacionais possibilitou maior investimento no PBF, de acordo com o gráfico 4, passando de US\$ 2.685 bilhões em 2004 para US\$11.168 bilhões investidos, correspondendo a R\$ 22 bilhões, em fevereiro de 2013, com previsão de alcançar R\$ 23,18 bilhões com o programa Brasil Carinhoso no mesmo ano.

Gráfico 4 –
Orçamento com os benefícios pagos ao PBF (em Bilhões)

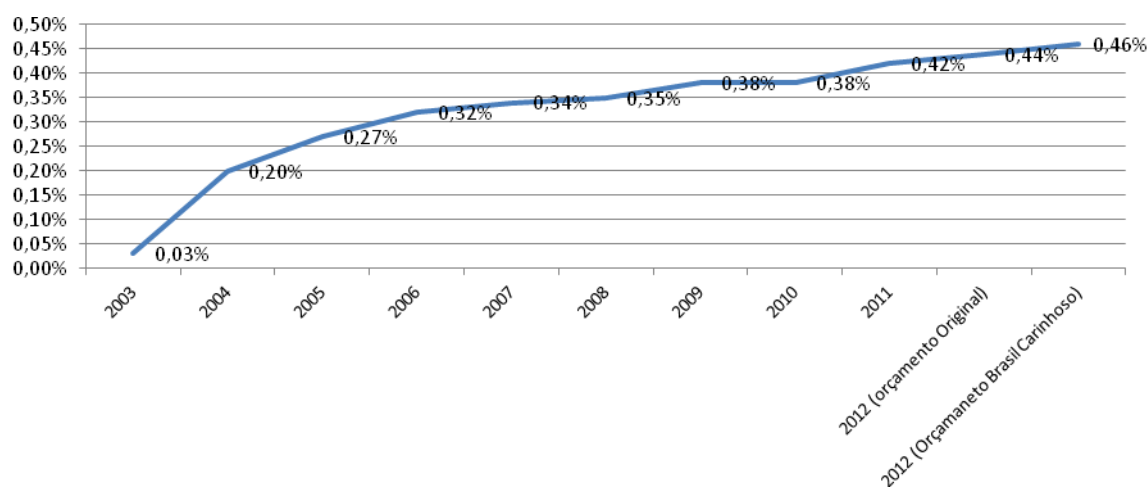


Fonte: Elaboração com base nos dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. Cotação dólar de fevereiro de 2013.
* Estimativa oficial.

O percentual investido no PBF é considerado baixo, corresponde a apenas 0,46% do PIB nacional. Uma política de proteção social que vem se consolidando nos últimos anos como o principal mecanismo de superação da fome e da pobreza absoluta tem um custo baixo considerado com o crescimento econômico dos derradeiros anos. Isto, contudo, mostra as estratégias ajustadas da política neoliberal do governo de produzir políticas focalizadas e monetarizadas com baixo custo.

O gasto bruto do Governo Federal com a dívida pública deve ficar em 67,2% do PIB neste ano, abaixo dos 68,5% de 2012 (LAMUCCI, 2013). Nesse sentido, os investimentos com o PBF são irrisórios se comparados com o percentual da dívida pública que consome a maior parte das riquezas produzidas pelo país.

Gráfico 5 –
Evolução do percentual do gasto com PBF em relação ao PIB



Fonte:Elaboração com base nos dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

Apesar do impacto que o PBF gera para os mais de 17 milhões de famílias, a PNAD de 2011, mostra a participação na renda do brasileiro com os benefícios do Programa. As rendas advindas do trabalho, segundo a tabela 1, representam 77,4% do orçamento familiar, seguido da Previdência Social com 18,2%, sendo que o PBF aparece em penúltimo representando somente 0,9% da participação orçamentária familiar. Isto demonstra o quanto o PBF é incipiente para atender as necessidades básicas enquanto política centralizada de proteção social.

Tabela 1 –
Participação de cada tipo de renda na queda da desigualdade

Políticas	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Trabalho	77,9	76,7	75,9	77,0	76,2	77,4
Previdência Social	17,1	18,5	18,2	18,0	18,8	18,2
BPC	0,1	0,1	0,5	0,5	0,6	0,6
PBF	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9
Outras rendas	4,9	4,4	5,1	4,0	3,7	3,0
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Microdados da PNAD.

Na era da focalização extensiva, a política social assume um papel residual, um suplemento da política macroeconômica pela via dos investimentos públicos em proteção social (SOARES, 2010). Diante da precarização do mercado de trabalho, dos recortes em direitos, da exclusão social, se atende muitos com muito pouco, o papel marginal torna-se central em um país de frágil trajetória protetiva. A política de proteção social atualmente encontra-se configurada somente para amortecer os efeitos das sucessivas crises e dos efeitos devastadores da pobreza geracional.

Considerações

Apesar dos avanços, o Brasil permanece entre os 12 países mais desiguais do mundo. Contudo, como aponta SPOSATI (2009), a ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções sociais, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas, continuadas e previsíveis.

Uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos (SPOSATI, 2009). Nesses termos, a política de proteção social expressa ao mesmo tempo a dinâmica de lutas e conquistas das sociedades em que está inserida, mantendo estreita relação com os níveis de mobilização social e consciência política dos seus cidadãos.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva. (Coleção Saraiva de Legislação), 2001.

BRASIL. **Ministério de desenvolvimento social e combate à fome. Política Nacional de Assistência Social** (PNAS) - Brasília, secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sala de imprensa: **PNAD 2011: crescimento da renda foi maior nas classes de rendimento mais baixo**. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2222>. Acesso em 10/3/2013.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, 1995-2005. *Caderno Ipea*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 13, edição especial, 2007.

_____. A década inclusiva (2001-11). Desigualdade, pobreza e políticas de renda. Comunicação 155, Brasília, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120927_comunicado155_ppt.pdf. Acesso em 4/3/2013.

JACCOUD, L.. **Proteção Social no Brasil**: Debates e Desafios. Brasília, IPEA, 2007.

LAMUCCI, S. **Brasil tem dívida alta e deveria cumprir meta fiscal, diz FMI**. Jornal Valor Econômico. Caderno Brasil macroeconomia. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/3088978/brasil-tem-divida-alta-e-deveria-cumprir-meta-fiscal-diz-fmi>. Acesso em 19/6/2013.

MARTINS, V.. **Basis of the Brazilian Social Protection Model**. MIMEO, 2013.

Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família**. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sistemagestaobolsafamilia/>. Acesso em 10/3/2013.

SPOSATI, A.. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções e fundamentos**. In.: *Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2009.

SOARES, B. C. Sistemas de focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem-estar. Universidade Federal do Rio de Janeiro – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas – Instituto de Economia, Tese de doutorado, Rio de Janeiro, 2010.

VIANA, A. L.; MACHADO, C. V.. **Proteção Social em Saúde: um balanço dos 20 anos do SUS**.. In *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, IMS / UERJ, v. 18, n. 4, 2008.

YAZBEK, M. C.. **Sistema de Proteção Social, intersetorialidade e integração de políticas sociais**. São Paulo. Mimio, 2012.