



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE – FEAAC
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE CIÊNCIAS ATUARIAIS

DIEGO DA SILVA RABELO

OS BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
E DO BOLSA FAMÍLIA NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL

FORTALEZA

2013

DIEGO DA SILVA RABELO

OS BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO
BOLSA FAMÍLIA NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Atuariais do Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Atuariais. Área de concentração: Previdência Social.

Orientadora: Prof^ª. Ms. Alana Katielli Azevedo de Macedo.

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

-
- R114b Rabelo, Diego da Silva.
O peso dos benefícios de prestação continuada da assistência social e do bolsa família no resultado da previdência social / Diego da Silva Rabelo. – 2013.
52 f.; il.; enc.; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Atuariais, Fortaleza, 2013.
Orientação: Profa. Ms. Alana Katielli Azevedo de Macedo.
1. Previdência Social 2. Bolsa Família 3. Benefícios I. Título.

CDD 361.00981

DIEGO DA SILVA RABELO

OS BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO
BOLSA FAMÍLIA NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Atuariais do Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Atuariais. Área de concentração: Previdência Social.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Ms. Alana Katielli Azevedo de Macedo (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Ms. Ana Cristina Pordeus Ramos (Membro da Banca Examinadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^º. Ms. Sérgio César de Paula Cardoso (Membro da Banca Examinadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

A Deus agradeço a vida, a força diária e as oportunidades ofertadas a mim.

A minha família, pelo apoio, incentivo, compreensão e amor, indispensáveis para enfrentar as vicissitudes do dia-a-dia.

Aos meus amigos, agradeço o carinho, a paciência, a confiança e o amparo, sobretudo nas horas difíceis.

A professora Alana Katielli Azevedo de Macedo, que me conduziu nas estradas pedregosas da pesquisa científica, agradeço a orientação, atenção e incentivo, ressaltando sua fertilidade de idéias, que muito contribuiu para a qualidade deste estudo.

Aos que conheci durante o Curso de Ciências Atuariais... Os momentos que compartilhamos serão marcos na busca de novas amizades.

Aos mestres desta banca examinadora, que ao lerem e comentarem este ensaio contribuíram para o seu enriquecimento.

Enfim, a todos que de alguma forma participaram desse processo de aprendizagem e, comigo, hoje, sentem-se vitoriosos por mais uma etapa de vida conquistada, o meu muito obrigado!

“Ninguém pode ser sábio de estômago vazio”

George Eliot

RESUMO

O presente estudo visa analisar os Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social e do Programa Bolsa Família no âmbito da Seguridade Social. Nesse sentido, ao tempo que percebe a Seguridade Social como um conjunto de medidas que visam a proteção dos direitos do trabalhador, o concebe como um direito social que busca amenizar as desigualdades econômicas e sociais vivenciadas pelo complexo contexto de uma sociedade capitalista. Inicialmente, faz um retrospecto dos benefícios instituídos, dando ênfase ao papel do Estado nesse processo, sobretudo quando passa a incorporar a filosofia do Estado de Bem-Estar Social. Metodologicamente, propõe um estudo bibliográfico, tecendo comentários à luz do referencial teórico de BUCCI (2006), COMPARATO (1998) e QUEIROZ (2002). E visto a complexidade da questão apresenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e o Programa Bolsa Família como formas de transferência de renda. Com a pesquisa, ficou claro que o Programa Bolsa Família, políticas de proteção social, é um mecanismo que favorece a distribuição de renda ao tempo que amplia o mercado interno, favorece a geração de economias de escala e aumenta a competitividade no mercado internacional, aumentando a atratividade de capitais diretos internacionais. Dessa forma, melhora as condições sócio-culturais e impacta na redução da situação de pobreza das famílias beneficiárias. É, pois, um importante mecanismo de diminuição dos níveis de desigualdade de renda ao tempo que representa grande peso na economia brasileira, uma vez que a distribuição de recursos aumenta a renda das famílias e, conseqüentemente, impulsiona o comércio local. Entretanto, é preciso aperfeiçoar as políticas de redução da desigualdade propostas pelo Estado a fim de superar fragilidades e avançar.

Palavras-chave: Benefício da Assistência Social. Proteção Social. Previdência Social. Seguridade Social.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Benefits of Continuous Support of Social Assistance and Family Grant Program under Social Security. In this sense, while it realizes Social Security as a set of measures aimed at protecting the rights of the worker, conceives it as a social right which seeks to mitigate the economic and social inequalities experienced by the complex context of a capitalist society. Initially, makes a retrospect of the benefits introduced, emphasizing the role of the state in this process, especially when it incorporates the philosophy of the State Social Welfare. Methodologically, proposes a bibliographic study, commenting in light of the theoretical BUCCI (2006), COMPARATO (1998) and Queiroz (2002). And given the complexity of the issue presents Continued Benefit of Social Assistance (BPC) and the Bolsa Família as forms of income transfer. Through research, it became clear that the Bolsa Família, social protection policies, is a mechanism that favors the income distribution to the time it expands the market favors the generation of economies of scale and increase competitiveness in the international market, increasing the attractiveness of direct international capital. Thus, improving the socio-cultural impacts and the reduction of poverty of beneficiary households. It is therefore an important mechanism for decreased levels of income inequality to the time it is great weight in the Brazilian economy, since the distribution of resources increases household income and consequently boosts local trade. However, it is necessary to improve policies to reduce inequality proposed by the State in order to overcome weaknesses and move forward.

Key words: Social Assistance Benefit. Social Protection. Social Security. Social Security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Percentual de trabalhadores com carteira assinada.....	29
Figura 1 -	Índice de desenvolvimento humano, 2012.....	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Linhas de elegibilidade e benefícios do Programa Bolsa Família	43
---	----

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	ASPECTOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	12
2.1	POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	12
2.2	BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	18
2.2.1	Aposentadorias	20
2.2.2	Auxílios	21
2.2.3	Pensões	22
2.2.4	Salário Família	23
2.2.5	Salário Maternidade	23
2.2.6	Benefício de Prestação Continuada – BPC	24
2.3	RESULTADOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	27
2.4	ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E SUA INFLUÊNCIA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	30
2.4.1	Sobrevida dos mais velhos e impactos sobre a sustentabilidade	30
3.	PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEU PAPEL SOCIAL	33
3.1	EVOLUÇÃO DA ECONOMIA.....	33
3.1.1	A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL.....	34
3.1.2	A EVOLUÇÃO DA POBREZA.....	35
3.1.3	POBREZA, MISÉRIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL	36
4.	O BPC E BOLSA FAMÍLIA COMO TRANSFERÊNCIA DE RENDA	38
4.1	CARACTERÍSTICA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – BPC	38
4.1.1	A evolução da distribuição de renda no Brasil	38
4.1.1.1	Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e a distribuição de renda no Brasil	40
4.1.1.2	O Programa Bolsa Família	42
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
6	REFERÊNCIAS.....	48

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social é um conjunto de medidas que visa a proteção dos direitos do trabalhador, aos seus dependentes, substituindo sua renda quando ele perde a capacidade de trabalho por causas relacionadas à doença, invalidez, idade avançada, morte, desemprego involuntário, maternidade ou reclusão.

Nesse sentido, A Previdência Social é percebida como direito social que busca amenizar as desigualdades econômicas e sociais vivenciadas pelo complexo contexto de uma sociedade capitalista.

Tratar da Previdência Social requer uma retomada do processo histórico que culminou com a implantação da Política de Seguridade Social, onde vale ressaltar a Constituição Brasileira de 1946, a qual sistematizou a matéria previdenciária, pautando o custeio tríplice (União, empregador e trabalhador) em casos de maternidade, velhice, invalidez, doença e morte.

Paulatinamente, foram instituídos outros benefícios aos segurados, como o acidente de trabalho, o amparo aos trabalhadores rurais, as conquistas para os idosos e o seguro-desemprego.

Nesse contexto, percebemos a importância de identificar a postura do Estado, que inicialmente se eximia de qualquer responsabilidade social e, aos poucos, instituiu políticas públicas em prol dos trabalhadores, em meados de 1974, incorporando a filosofia do Estado de Bem-Estar Social.

Frente a isso, este estudo propõe analisar o peso dos benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social e do Programa Bolsa Família (PBF) no resultado da Previdência Social Brasileira.

Metodologicamente, propomos estudo bibliográfico pautando nossas reflexões à luz do referencial teórico de BUCCI (2006), COMPARATO (2008) e QUEIROZ (2002). A escolha destes autores justifica-se pelo fato de que eles compreendem política pública como um programa de ação governamental que visa intervir sobre a realidade social, a fim de alcançar metas econômicas, políticas ou sociais.

E para uma melhor discussão do tema, organizamos o texto em cinco capítulos incluindo esta introdução e as considerações finais. O segundo trata dos aspectos gerais da Previdência Social Brasileira, abordando as políticas e benefícios da Previdência Social, os

resultados do Regime Geral de Previdência Social, assim como os aspectos demográficos e sua influência na Previdência Social.

No terceiro capítulo abordamos o papel social da Previdência, discorrendo sobre a evolução da desigualdade de renda no país, a evolução da pobreza e a relação entre pobreza, miséria e Previdência Social.

Por fim, cita-se a legislação aplicável ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e os instrumentos do Programa Bolsa Família (PBF).

2. ASPECTOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme definição do Dicionário Larousse Cultural, Previdência Social é um “conjunto de medidas e instituições para a proteção ao trabalhador (e aos seus dependentes ou beneficiários), na doença, na velhice, no desemprego etc” (DELTA, 1982).

Nesse sentido, a Previdência Social tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados que contribuem durante sua vida economicamente útil, substituindo a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho por causas relacionadas à doença, invalidez, idade avançada, morte, desemprego involuntário, maternidade ou reclusão (QUEIROZ, 2002).

No Art.6º da Constituição Federal, a Previdência Social é enquadrada como direito social obrigatório, sendo parte da Seguridade Social, assim busca amenizar as desigualdades econômicas e sociais vivenciadas pelo complexo contexto de uma sociedade capitalista (BRASIL, 2013). De acordo com o Art.195:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições sociais (BRASIL, 2013).

Para uma melhor compreensão da questão, é importante compreender o processo histórico que culminou com a implantação do Regime de Seguridade Social. Assim, a seguir, serão abordados alguns aspectos relevantes desse caminho.

2.1 Histórico das políticas de Previdência Social

No século XVIII, durante o constitucionalismo liberal, a função do Estado era estabelecer leis gerais e uniformes que assegurassem a realização dos anseios pessoais dos indivíduos. O Estado era neutro e intervinha minimamente na esfera privada.

Segundo Boschetti (2006), a Revolução Industrial trouxe um novo contexto: a ascensão da civilização da produção manufatureira, o consumo em massa e, posteriormente, a comunicação global, na qual o Estado passa a demandar decisões e atividades diversas que visam realizar objetivos previamente definidos. Com a Revolução Industrial tem início a discussão sobre as políticas de Previdência Social.

Com o avanço da industrialização a busca pela otimização da produção, houve a substituição da mão-de-obra humana por máquinas para produção em larga escala a custos menores. Assim, os que não realizavam todo o processo produtivo, desde a obtenção da matéria-prima até a elaboração final do bem, foram descartados, ficando à mercê dos interesses industriais. Agora, havia duas categorias de trabalhadores: os donos das máquinas e os que trabalhavam para eles operando esses equipamentos. Esse contexto acentuou ainda mais as desigualdades da população, uma vez que levou ao desemprego de muitos operários e ao enriquecimento dos donos das indústrias (QUEIROZ, 2002).

Nesse ambiente industrial ocorriam vários acidentes de trabalho, ficando esses trabalhadores desamparados, podendo até ser demitidos, uma vez que não havia garantia financeira para os acidentados (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

Para Queiroz (2002), “essa conjectura levou a classe operária a lutar por melhores condições de trabalho e amparo frente aos possíveis infortúnios que pudessem ocorrer durante o trabalho desenvolvido. Lutam por proteção social”.

Ao longo da história observa-se uma evolução em relação a essa “ajuda” prestada aos trabalhadores impossibilitados de desenvolver suas atividades laborais.

Na Grécia, se exigiam contribuições regulares dos participantes com a finalidade de conceder empréstimos sem juros aos necessitados. Em Roma, as contribuições dos associados asseguravam as despesas funerárias dos sócios, assim como havia a assistência aos servos mediante contribuição, ou seja, guardavam parte do salário e, quando se aposentavam, recebiam as economias junto com um pedaço de terra para produzir e sobreviver (HORVATH JÚNIOR, 2005).

Com a lei de amparo aos pobres, primeira ação relativa à assistência social, em 1601, na Inglaterra, são firmadas contribuições obrigatórias, arrecadadas pela Igreja para fins sociais (QUEIROZ, 2002).

No Brasil, a partir de 1543, cabia à Santa Casa de Misericórdia a prestação assistencial aos indigentes, sendo criado em paralelo o plano de pensão para seus empregados e outras ordens afins, visando o amparo a seus associados e desvalidos. Em 1793, D. João VI assegura pensão às viúvas dos oficiais da Marinha falecidos. Posteriormente, em 1821, Dom Pedro de Alcântara assegurou a aposentadoria aos professores, após 30 (trinta) anos de serviço, implementando abono aos que continuassem em atividade (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

No ano de 1883, a Alemanha instituiu o primeiro sistema de seguro social, como decorrência da crise industrial e fortalecimento dos movimentos socialistas (HEIDEMANN e SALM, 2009).

Aos poucos, as leis de seguridade social foram sendo implantadas, trazendo avanços para o contexto da Previdência Social. Dentre elas podemos citar a lei do seguro-doença (1883), a lei do acidente de trabalho (1884), a lei do seguro invalidez e idade (1889), a Encíclica do Papa Leão XIII (*Rerum Novarum*) de 1891, o seguro inglês obrigatório contra acidente de trabalho (1897), a 1908 e a *Old Age Pensions* (1908), que concedia pensão aos maiores de setenta anos independentemente de contribuição (HORVATH JUNIOR, 2005).

Acompanhando esses avanços, a lei brasileira nº. 3397/1888 prevê a criação de uma caixa de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado e o Decreto nº 221/1890 estabeleceu o pagamento de aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil. Depois, a Constituição Brasileira de 1891 passa a assegurar socorros públicos em caso de invalidez no serviço da Nação (QUEIROZ, 2002).

Em 1917, a constituição mexicana aborda direitos sociais, trabalhistas, econômicos e previdenciários ao tempo que os Estados Unidos aprovam o seguro de amparo aos idosos e institui o auxílio desemprego (HORVATH JÚNIOR, 2005).

De acordo com Horvath Júnior (2005), com a criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT (1919) dá-se a universalização da Previdência, visto a necessidade de assegurar-se o mínimo de bem-estar social aos menos favorecidos economicamente. Com a Lei nº 3724/1919, no Brasil, torna-se obrigatória aos empregadores o pagamento de indenização aos trabalhadores vítimas de acidentes de trabalho.

Logo em seguida, o Decreto Legislativo nº 4682/1923 – Lei Eloy Chaves instituiu a Previdência Social no Brasil, determinando a criação de caixas de aposentadoria¹ e pensões para os empregados ferroviários de nível nacional, ao tempo que concedia o direito de estabilidade aos ferroviários que tivessem dez anos de empresa e propor benefícios aos diaristas. Além disso, essa lei previa aposentadoria por invalidez ordinária (ou aposentadoria por tempo de serviço), pensão por morte e assistência médica. De acordo com essa lei, os trabalhadores recolhiam um percentual de seus salários em conta própria e, no caso de não

¹ As Caixas de Aposentadorias (CAPs) funcionavam em regime de capitalização, mas eram estruturalmente frágeis, pois, tinham um número reduzido de contribuintes, seguiam hipóteses demográficas de parâmetros duvidosos e apresentavam muitas fraudes na concessão de benefícios. Em 1930, Getúlio Vargas as suspendeu, promoveu uma reestruturação e as substituiu por seis Institutos de Aposentadorias e Pensões (QUEIROZ, 2002).

poder exercer suas atividades laborais, a Previdência Social disponibilizava um valor mínimo para sua sobrevivência (QUEIROZ, 2002).

Com a Constituição de 1934, o governo brasileiro faz sua primeira menção aos direitos previdenciários, prevendo o custeio tripartite entre trabalhadores, empregadores e Estado (art.121, § 1º alínea “h”). Nessa época, conforme §3º a 6º do Art.170, havia os seguintes benefícios ao funcionário público: aposentadoria compulsória para os que tivessem sessenta e oito anos; garantia da aposentadoria por invalidez, com salário integral, desde que ele tivesse no mínimo trinta anos de trabalho; benefícios integrais ao acidentado. Nesse período, havia a possibilidade de cumulação de benefícios embora os proventos da aposentadoria não possam exceder os vencimentos da atividade (HEIDEMANN e SALM, 2009).

Segundo Martins (2006), a Constituição Brasileira de 1946 iniciou uma sistematização da matéria previdenciária. Nesse documento surge, pela primeira vez, a utilização da expressão “previdência social”. O inciso XVI do art.157 dessa legislação pauta o custeio tríplice (União, empregador e trabalhador) em prol da maternidade e para remediar as conseqüências da velhice, invalidez, doença e morte.

Com o plano inglês *Beveridge*, o Estado passa a cuidar das ações da saúde e assistência social (IBRAHIM, 2006). Por fim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) dispõe sobre o direito à segurança social e a Convenção da OIT de 1952 aborda as normas mínimas para a seguridade.

Dando continuidade aos avanços no Brasil, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) nº 3807/1960 unificou a legislação previdenciária, promovendo a eliminação das diferenças históricas de tratamento entre as categorias profissionais e a igualdade no sistema de custeio, estendendo esses benefícios a outras categorias profissionais (HEIDEMANN e SALM, 2009).

Na década de 60 o Brasil vivenciou várias modificações quanto à sistemática dos segurados. Em 1967, a Lei 5316 estatizou o seguro social contra acidente de trabalho, o qual substituiu o sistema tradicional, em que o dano sofrido era um risco social. Em 1968, o Decreto-lei nº 367 abordou a contagem do tempo de serviço dos funcionários públicos da União e das autarquias (QUEIROZ, 2002).

Nos anos 70, a Lei Complementar brasileira nº 11/1971 regulamentou a proteção aos trabalhadores rurais com a criação do PRORURAL. No ano seguinte, a Previdência Social incluiu os empregados domésticos como segurados obrigatórios. Além disso, nessa década, houve importantes conquistas para os idosos, uma vez que as Leis nº 6179 e nº 6243/1972

tratam do amparo previdenciário de um salário mínimo para os maiores de 70 anos ou inválidos e a concessão de pecúlio ao aposentado que retornava à atividade ou que ingressava na Previdência Social após completar 60 anos de idade (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

Com o objetivo de reorganizar a Previdência Social, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) brasileiro, instituído através da Lei nº 6439/1977, integrava as atividades da previdência social, assistência médica, assistência social, gestão administrativa, financeira e patrimonial (MARTINS, 2008).

Finalmente, com a instituição do seguro-desemprego (Decreto-lei nº 2283/1986) e da Constituição Brasileira de 1988 inicia-se um capítulo específico sobre a Seguridade Social, visto que esta é a Constituinte da solidariedade e do Bem Estar Social (MARTINS, 2006).

Comparato (1998) afirma que essa consagração do Estado Social, bem como a progressiva busca pela efetivação da igualdade tornou essencial um repensar da atividade estatal, tomando como base os objetivos coletivos, o que exigiu a elaboração de um planejamento estratégico adequado.

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão dessa vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. [...] O planejamento, embora tenha conteúdo técnico, é um processo político. Por meio do planejamento é possível demonstrar a conexão entre estrutura política e estrutura econômica, que são interligadas. O processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais em um regime federativo, como o brasileiro, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisões políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais (BERCOVICI, 2005).

Para Bucci (2006), o reconhecimento dos direitos sociais representou um novo paradigma e modificou a postura do Estado, que até então se eximia de qualquer responsabilidade social. Para ela, as políticas públicas constituem uma forma de intervenção típica do Estado de Bem-Estar Social.

O dado novo a caracterizar o Estado social, no qual passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, é a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados. [...] a noção de política pública é válida no esquema conceitual do Estado social de direito, que absorve algumas das figuras criadas com o Estado de bem-estar, dando a elas um novo sentido, agora não mais de intervenção sobre a atividade privada, mas de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado (BUCCI, 2006).

Comparato (1998) compreende política pública como programa de ação que visa intervir sobre uma dada realidade social, a fim de alcançar metas econômicas, políticas ou sociais. Dessa forma, as políticas públicas estão voltadas para interesses coletivos. Em suma, política pública corresponde ao:

Conjunto das decisões e ações de governo e de outros atores sociais que possibilitam o desenvolvimento de uma sociedade é, portanto, o conjunto de ações, práticas e diretrizes fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade, por meio do planejamento (HEIDEMAN, 2009).

Bucci (2006) definiu política pública como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Partindo dessa premissa, a Constituição de 1988 manteve o custeio tripartite entre o Governo, empregadores e trabalhadores, pautando sua atuação nas áreas da assistência social, assistência à saúde e previdência social (BUCCI, 2006).

Em 1990, o governo federal extinguiu o SINPAS, unificou o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e criou o INSS, que passa a cobrar as contribuições e pagar os benefícios (MARTINS, 2008).

Na seqüência, em 1991, a Lei nº 8212 institui o plano de custeio da seguridade social, enquanto a Lei nº 8213 dispôs sobre os planos de benefícios da previdência social, a qual passa a ser tratada como Regime Geral de Previdência Social – RGPS (MARTINS, 2006).

Com a extinção do INAMPS, a Lei nº 8689/1993 delegou ao SUS a responsabilidade por suas funções ao tempo que a Lei nº 8742/1993 versou acerca da organização da Assistência Social (QUEIROZ, 2002).

Em 1995 o governo iniciou uma pequena reforma no sistema de previdência social a partir da criação do Ministério da Previdência e Assistência (MP nº 813) e da extinção de alguns benefícios, assim como a alteração na forma de cálculo de outros, através da Lei nº 9032/1995 (QUEIROZ, 2002).

Com a promulgação da Lei nº 9715/1998, o governo dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP. Nesse contexto, por intermédio da Emenda Constitucional nº 20/1998, se estabelece a aposentadoria por tempo de contribuição e não mais por tempo de serviço, assim

como o salário-família e o auxílio-reclusão passam a ser devidos apenas ao dependente do segurado de baixa renda (BUCCI, 2006).

Em complementação, a Lei nº 9876/1999 cria o fator previdenciário, tendo como objetivo alcançar o equilíbrio financeiro e de atuação do sistema. Aqui, se prevê a expectativa de vida do segurado para cálculo do benefício (BUCCI, 2006).

Não menos importante, a Lei nº 9983/2000 elencou os crimes previdenciários (estelionato, concussão e sonegação fiscal), inserindo-os nos vários artigos no Código Penal (COMPARATO, 2008).

Segundo Heidemann e Salm (2009), não obstante, a Lei nº 10403/2002 inverteu o ônus da prova para a comprovação dos requisitos legais para efeito de concessão dos benefícios previdenciários, enquanto a Lei 10666/2003 previu a contribuição adicional das empresas tomadoras de serviços de cooperado e estabeleceu que a perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão de aposentadoria por idade, tempo de contribuição e especial.

Outras mudanças ocorreram ao longo dos anos 2000, devendo ser destacadas as leis nº10683/2003 e nº10710/2003. A primeira instituiu o Ministério da Assistência e Promoção Social e Ministério da Previdência Social (QUEIROZ, 2002). A segunda define que o salário-maternidade devido à empregada segurada gestante será pago pela empresa contratante (BUCCI, 2006).

Estabelecendo uma nova reforma previdenciária, a Emenda Constitucional nº 41/2003 previu a substituição da aposentadoria integral pelo regime proporcional de aposentadoria. Além disso, o Decreto nº 6765/2009 reajustou o teto dos benefícios do RGPS, pontuando que o salário-benefício não poderá ser inferior a um salário mínimo (HEIDEMANN e SALM, 2009).

2.2 Benefícios da Seguridade Social

Desde a Lei Eloy Chaves, o Brasil vivencia mudanças em seu sistema previdenciário buscando constituir um sistema amplo de seguros sociais, que cubra riscos de invalidez, velhice e morte, concedendo, também, assistência hospitalar e aposentadoria ordinária (tempo de serviço e idade).

Entretanto, foi com a Constituição Solidária de 1988 que ocorreram mudanças nos princípios, valores e alcance da proteção social no Brasil. Com ela, o sistema previdenciário

passou a ser regido pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento dentre outros, sendo a proteção estendida a todos os integrantes da sociedade. Nesse aspecto, os direitos previdenciários deixam de ser exclusividade de trabalhadores e passam a ser direito de todos os integrantes da sociedade brasileira, independentemente do exercício de atividade remunerada (FLEURY, 2004).

Portanto, o sistema de Seguridade Social brasileiro garante proteção a todos que dele necessitar, trabalhadores ou não. É, assim, a inclusão social dos cidadãos no Sistema Público de Seguridade Social.

Nesse contexto, atualmente, o RGPS é um seguro social que visa prover a subsistência do trabalhador e sua família em caso de perda de sua capacidade produtiva, mediante contribuições previdenciárias, podendo oferecer benefícios como proteção contra perdas salariais por motivo de doença, acidente de trabalho, velhice, maternidade, morte e reclusão (BOSCHETTI, 2000).

Esses benefícios podem ser classificados em três grandes grupos: aposentadorias, pensões e auxílios, sendo a renda mensal da maioria calculada em função do “salário-de-benefício”, que corresponde à média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 até a data do requerimento do benefício ou do afastamento do trabalho. Na maior parte das vezes, também é exigido um período mínimo de contribuições, denominado “período de carência” (OLIVEIRA et al, 1997).

Contudo, esses benefícios têm em comum os princípios que os regem. Em suma, os planos da Previdência Social se destinam a todos, considerando a vinculação à contribuição realizada, devendo o tratamento aos beneficiários ser uniforme (igual para os trabalhadores rurais e urbanos), com garantias jurídicas ao assegurado (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

Além disso, vale ressaltar que a Previdência Social possui o importante papel de proteção e dignidade humana, uma vez que busca a redução da pobreza. Também possui papel econômico, pois, para 67% dos municípios brasileiros os valores pagos pela Previdência são superiores aos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Por fim, tem o papel político de primar pela paz social (QUEIROZ, 2002).

Em suma, a concessão desse repasse dos recursos visa a proteção social de trabalhadores que se aposentam (por tempo de serviço e/ou idade) ou ficam impossibilitados de desenvolver suas atividades laborais.

2.2.1 Aposentadorias

Segundo Ferreira (2001), aposentadoria significa o “estado do empregado ou funcionário que, tendo atingido certa idade, certo tempo de serviço ou por motivo de saúde, é posto em inatividade e passa a receber uma pensão”.

Para Faro (1993 *in* QUEIROZ, 2002), as aposentadorias são pagamentos mensais vitalícios, efetuados ao segurado por motivo de idade, tempo de contribuição, incapacidade para o trabalho ou trabalho exercido em atividades sujeitas a agentes nocivos à saúde (aposentadoria especial).

A aposentadoria por idade é concedida ao segurado que, cumprida a carência, alcança o limite de idade preconizado por lei². Para receber esse benefício, o segurado deve comprovar o tempo mínimo de contribuição de 15 anos, se inscrito a partir de 25 de julho de 1991, ou 13 anos e 6 meses, no ano de 2008, para os inscritos até 24 de julho de 1991 (QUEIROZ, 2002).

Para efeito de cálculo, o valor do benefício corresponde a 70% do salário-de-benefício acrescido 1% para cada grupo de doze contribuições, até o máximo de 100%, não podendo ser inferior ao salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário-de-contribuição. E, se vantajoso, o fator previdenciário pode ser aplicado no cálculo do salário-de-benefício. Assim, o segurado que cumpriu o período de carência poderá ter sua aposentadoria compulsoriamente requerida pela empresa (BUCCI, 2006).

Na aposentadoria por tempo de contribuição³ homens e mulheres têm direito a esse benefício, que corresponde a 100% do salário-de-benefício, que é a média dos 80% referente à aplicação do fator previdenciário obrigatório.

Neste tipo de aposentadoria, os professores têm o seu tempo de contribuição reduzido em cinco anos, desde que comprovem exclusiva dedicação à atividade de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. Aqui, o homem deve comprovar 30 anos de contribuição e a mulher, 25 anos (MARTINS, 2006).

A legislação atual, efetivamente, não condiciona a aposentadoria ao afastamento da atividade laboral, razão por que muitos dos que se aposentam voltam ou continuam a trabalhar, estando entre os maiores beneficiados dessa situação os que se aposentam por tempo de contribuição, que são, justamente, aqueles trabalhadores com maior

² Esse limite de idade corresponde a 60 anos, se mulher, e 65 anos, se homem. Já os trabalhadores rurais têm direito ao benefício da aposentadoria cinco anos mais cedo (QUEIROZ, 2002).

³ Os homens precisam contribuir por 35 anos e as mulheres por 30 anos (BUCCI, 2006).

remuneração, comparativamente mais jovens e de maior empregabilidade, já que figuram entre os que apresentam maior escolaridade (FLEURY, 2004).

Já a aposentadoria especial é concedida aos segurados avulsos que exerçam suas atividades sujeitas a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Dependendo do risco, o tempo de contribuição pode variar entre 15, 20 ou 25 anos. Porém, o segurado deve comprovar a real exposição aos agentes prejudiciais à saúde (químicos, físicos, biológicos) ou à integridade física. O valor do benefício corresponde a 100% do salário-de-benefício, não podendo ser superior ao limite máximo do salário-de-contribuição (MARTINS, 2006).

O benefício da aposentadoria por invalidez é concedido ao segurado que está definitivamente incapacitado para o trabalho. Para se ter direito a esse tipo de aposentadoria são necessários, no mínimo, 12 meses de contribuição, ficando dispensada esta carência para o segurado incapacitado em decorrência de acidente de qualquer natureza, inclusive o do trabalho, ou acometido de doença/afecção especificada na legislação previdenciária. Porém, doença ou lesão adquirida antes de filiar-se ao RGPS não conferirá direito ao benefício, salvo quando essa incapacidade sobrevier por motivo de agravamento da referida doença ou lesão. Vale lembrar que, em caso de voltar às atividades laborais, o aposentado por invalidez tem seu benefício cancelado (MARTINS, 2006).

2.2.2 Auxílios

O auxílio é o valor repassado ao segurado que se encontra impossibilitado de exercer suas funções profissionais seja por doença ou reclusão (MARTINS, 2006).

Tem direito ao auxílio-doença o segurado que, por algum comprometimento físico ou mental, esteja impedido de trabalhar por mais de quinze dias. Assim, no caso de segurado empregado, a empresa contratante paga os 15 primeiros dias e o benefício é pago a partir do 16º dia de afastamento da atividade. Aos demais segurados, o benefício é devido desde o primeiro dia da incapacidade ou agravamento de uma doença da qual já é portador (MARTINS, 2006).

O tempo de carência para se ter direito a esse benefício é de 12 contribuições, sendo este período dispensado quando o segurado se torna incapacitado em decorrência de acidente de qualquer natureza, inclusive o do trabalho, ou se ele é acometido por doença/afecções especificadas na legislação previdenciária. O valor desse benefício

corresponde a 91% do salário-de-benefício, não podendo ser superior ao limite máximo do salário-de-contribuição (QUEIROZ, 2002).

O auxílio-reclusão é o benefício previdenciário pago aos dependentes do segurado que for recolhido à prisão, propiciando os meios de subsistência dos quais os dependentes se viram privados com a reclusão do provedor familiar (BUCCI, 2006).

Não há carência para a concessão deste auxílio-reclusão e o valor a ser pago corresponde a 100% da aposentadoria a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez. Dessa forma, substitui a renda do trabalhador ausente por motivo de prisão – seu conceito é, pois, muito semelhante ao benefício de pensão por morte (BUCCI, 2006).

Todavia, é preciso rever a normatização para o recebimento deste auxílio, já que atualmente, se considera como relevante apenas a situação econômica dos dependentes, não sendo observada a real relação familiar de dependência dos mesmos. Além disso, este tipo de benefício gera a dependência econômica dos beneficiários, podendo comprometer a vida produtiva destes (HEIDEMANN e SALM, 2009).

O auxílio-acidente é uma indenização que o segurado recebe quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultam sequelas que reduzam a capacidade de trabalho do segurado.

Não é exigida carência para a concessão desse benefício e o valor a ser repassado corresponde a 50% do salário-de-benefício e é devido até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou da data do óbito do segurado.

2.2.3 Pensões

Pensão equivale à renda anual ou mensal, paga vitaliciamente ou por tempo determinado a alguém (FERREIRA, 2001). Neste tipo de benefício só existe uma modalidade, que é a pensão por morte, concedida aos dependentes do segurado por motivo de seu falecimento.

Quanto à pensão por morte, destaque-se que ela tem como objetivo fundamental suprir as situações de necessidade que se criam para as pessoas que dependem economicamente de segurado que falece, apresentando, assim, como pressupostos de fato, a morte e a dependência econômica. Como esse tipo de pensão foi concebido, em sua origem, para uma sociedade centrada na família, em que a mulher casada permanecia em seu lar, ocupando-se dos afazeres domésticos e do cuidado dos filhos, era natural o pressuposto da inexistência de renda de sua parte, razão pela qual, no Brasil, tradicionalmente, nunca se impuseram restrições quanto à existência ou não de renda por parte do cônjuge. Não obstante, os tempos são outros, tendo a

mulher, há muito, consolidado sua posição como co-provedora da família, quando não seu principal arrimo, não se justificando que a sociedade seja onerada com o acréscimo da renda de pessoas que já têm asseguradas condições existenciais mínimas, já que contam com ganhos familiares suficientes para tanto. Intriga, pois, que a legislação brasileira não condicione a concessão desse benefício a uma situação de real dependência econômica ou de necessidade, admitindo sua acumulação não apenas com renda do trabalho, mas também com a aposentadoria (QUEIROZ, 2002).

Têm direito a esse benefício, nesta ordem: marido/mulher/companheiro(a), filho não emancipado menor de 21 anos e filho inválido de qualquer idade; ou pai e mãe; ou irmão menor de 21 anos ou inválido de qualquer idade (PEREIRA, 1996).

O valor da pensão por morte corresponde a 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito caso se aposentasse por invalidez. Esse valor é dividido em partes iguais entre os dependentes.

Não há carência para a solicitação da pensão por morte, bastando se comprovar a qualidade de segurado. E no caso de cônjuge divorciado/separado judicialmente ou de fato, pais/irmãos de segurado falecido, deverá ser comprovada a dependência econômica em relação ao segurado.

2.2.4 Salário Família

O salário família é o benefício devido e pago mensalmente ao empregado (exceto doméstico) e ao trabalhador avulso, na proporção do número de filhos até 14 anos de idade.

O valor de repasse do salário família é atualizado anualmente, sendo somado ao salário base do beneficiário. Contudo, esse valor referente ao salário família não é incorporado ao salário base do segurado ou a qualquer outro benefício que receba (OLIVEIRA, 1997).

O seu repasse é condicionado à apresentação anual de atestado de vacinação obrigatória para criança de até 7 anos de idade e a comprovação da escolarização da criança entre 7 e 14 anos.

2.2.5 Salário Maternidade

Todas as mulheres seguradas pelo RGPS têm direito ao salário-maternidade

durante o período de cento e vinte dias, sendo contempladas por períodos variáveis também as mulheres que optaram pela adoção de crianças⁴.

O valor do benefício a ser pago corresponde à última remuneração da segurada, não podendo ser inferior a um salário mínimo. No caso da empregada doméstica, este valor corresponde ao último salário-de-contribuição. Para a segurada especial, esse valor equivale a um salário mínimo e para as demais seguradas, inclusive a desempregada que mantém a qualidade de segurada na data do parto, a um doze avos da soma dos 12 últimos salários-de-contribuição, em um período não superior a 15 meses (BOSCHETTI, 2006).

2.2.6 Benefício de Prestação Continuada – BPC

É preciso compreender a Seguridade Social como instrumento de proteção e de distribuição de renda em uma economia globalizada como a brasileira.

Visto as muitas crises socioeconômicas vivenciadas, o Brasil apresenta um elevado índice desigualdade, na ordem de 0,5190 (IPEA, 2012), o que resulta em altos índices de pobreza e miséria. Contudo, nas últimas décadas, observa-se uma melhora de 13% na distribuição de renda (IPEA, 2012).

De acordo com a PNAD/IBGE (2007), enquanto os 50% mais pobres respondiam por 16,9% da renda total, os 10% mais ricos concentravam 43,8% desse total.

Essa expressiva melhora da distribuição de renda é fruto de variados aspectos. Primeiro, o processo de estabilização de preços, a eliminação da inflação elevada e do risco de hiperinflação foram fatores importantes para viabilizar uma melhor distribuição de renda, embora devam ser entendidos como fatores necessários, mas não suficientes. Depois, a combinação de crescimento econômico sustentado, com expressiva geração de empregos formais, o aumento da renda real média do trabalhador e importantes avanços nas políticas sociais, sobretudo as de caráter assistencial, têm se constituído em um conjunto de vetores que acabaram por minimizar a desigualdade no Brasil (BOSCHETTI, 2006).

Sendo assim, Fleury (2004) pontua que os últimos anos foram marcados pelo incentivo à geração de empregos formais, propiciando um conseqüente aumento da proteção social e a redução da informalidade.

⁴ 120 dias para as mulheres adotaram crianças de até um ano de idade; 60 dias em caso de adoção de criança entre 1 e 4 anos; e 30 dias para as que adotaram criança entre 4 e 8 anos de idade (BOSCHETTI, 2006).

Outro aspecto interessante pontuado pelo autor (FLEURY, 2004) é que essa recuperação da remuneração média dos trabalhadores, em especial, dos de mais baixa renda, está vinculada ao repasse de benefícios assistenciais como o Programa Bolsa Família, Seguro Safra e outros.

Essa nova conjectura (retomada do emprego formal, da renda do trabalhador e da cobertura previdenciária) propiciou nos últimos anos um expressivo incremento na arrecadação do Regime Geral de Previdência Social no Brasil.

Além disso, a política de valorização do salário mínimo também trouxe implicações na Previdência Social, uma vez que o piso legal de remuneração prevalece como menor valor passível de ser pago no âmbito da Seguridade Social. Portanto, a valorização do salário mínimo não afeta a distribuição de renda somente pelos seus impactos no mercado de trabalho, mas por ser o piso do Sistema de Seguridade Social (BOSCHETTI, 2006).

Outro ponto importante para a redução da desigualdade social foi o Programa Bolsa Família⁵, ação de transferência direta e condicionada de renda para famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema.

O público alvo desse Programa são famílias com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 140,00 devidamente inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)⁶. O valor a ser recebido varia de acordo com os condicionantes de saúde e educação.

Outras iniciativas também importantes para melhorar a distribuição de renda no Brasil foram a Previdência Rural e os Benefícios de Prestação Continuada – BPC.

O sistema de proteção social brasileira referente à Previdência Rural tornou-se uma referência internacional pelas inovações que introduziu, permitindo expandir a cobertura aos trabalhadores desse segmento. Nesse modelo podemos destacar a proteção da economia familiar rural, o direito à aposentadoria por idade (benefício estendido ao cônjuge), a contribuição sobre a produção comercializada, sendo o valor básico dos benefícios equivalente ao salário mínimo (FLEURY, 2004).

Assim, a Previdência Rural brasileira tem um papel muito relevante em termos de distribuição de renda e combate à pobreza, fortalecimento de estruturas sociais e produtivas

⁵ A ser detalhado no item 4.1.1.2 desta monografia.

⁶ De acordo com as diretrizes desse Programa, as famílias beneficiadas recebem valores que variam de R\$22,00 a R\$200,00 de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos (BOSCHETTI, 2006).

da agricultura familiar, evitando a migração rural-urbana e assegurando a produção de alimentos no país.

Com a Constituição de 1988, esses conceitos foram ampliados e universalizados. Nela, passou-se a adotar um conceito mais amplo de Seguridade Social, a qual deve ser entendida como a conjunção e coordenação das políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

A referida Constituição introduziu o conceito de que o Estado, além de ser um eixo contributivo previdenciário, também deveria prover benefícios básicos mínimos, financiados por meio de tributos, para evitar pobreza naqueles grupos sociais que possuíssem baixa capacidade contributiva individual.

Com essas mudanças, observa-se a redução da desigualdade entre a cidade e o campo, uma vez que minimiza a pobreza rural, fortalece o papel da mulher nas relações produtivas e amplia a proteção social aos trabalhadores rurais.

O Benefício de Prestação Continuada – BPC é um programa social que visa a redução da desigualdade no Brasil que consiste no pagamento mensal do salário mínimo a pessoas com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e/ou para o trabalho, sendo que em ambos os casos o benefício fica condicionado ao fato do beneficiário apresentar renda *per capita* familiar inferior a ¼ do salário mínimo (BUCCI, 2006).

A implantação do BPC está vinculada à reestruturação da política assistencial social no Brasil na década de 90, em especial com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (lei n ° 8.742/1993), a qual possibilitou a reforma do sistema de benefícios, com a implementação do BPC (em meados de 1996) em substituição a Renda Mensal Vitalícia – RMV⁷.

Em contradição com o RMV, o Benefício de Prestação Continuada não exige que o indivíduo tenha contribuído previamente com a Previdência Social, o que amplia o leque de possíveis beneficiários, uma vez que inclui a população portadora de deficiência e/ou aqueles que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal.

⁷ Criado na década de 70, o benefício Renda Mensal Vitalícia – RMV era direcionado aos inválidos ou pessoas com idade a partir de 70 anos, que não eram capazes de prover o próprio sustento ou serem sustentados por suas famílias. Para tanto, os candidatos deveriam ter feito no mínimo 12 contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida ativa. Ou seja, somente as pessoas que já houvessem trabalhado tinham direito ao benefício. O valor da RMV era de meio salário mínimo nas décadas de 70 e 80 (BUCCI, 2006).

Além disso, o BPC permitiu que pessoas com deficiência congênita também pudesse fazer parte do rol de beneficiários, o que inclui um número maior de potenciais candidatos. Nessa perspectiva, ao voltar o seu olhar para esse público antes nunca contemplado pelos benefícios previdenciários, o BPC-LOAS significou uma significativa expansão da cobertura da política social aos brasileiros menos privilegiados (MARTINS, 2008).

Os estudos de Behring e Boschetti (2006) comprovam a importância dos benefícios da Previdência Rural e BPC na distribuição por décimo de renda. Segundo eles, hoje, apenas 1,4% dos beneficiários rurais estão entre os 10% mais pobres da população enquanto, na ausência desses benefícios, esse percentual seria de 35,8% do total de beneficiários. Esse número reflete a melhora da distribuição da renda no país com a implantação dessas políticas sociais.

Outro aspecto relevante pautado por Boschetti (2000) é que esses benefícios previdenciários impactam positivamente no tocante à redução da pobreza. Seu estudo comenta que, em 2007, cerca de 30,8% da população estava na linha de pobreza, apresentando uma renda domiciliar per capita de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. E, caso fosse excluída a renda previdenciária dos beneficiários, esse percentual seria elevado para 42,8% da população. Ou seja, o número de pobres seria maior.

Esses programas sociais não contributivos que existem no Sistema de Seguridade Social brasileiro influenciam a realidade sócio-econômica do país, uma vez que propiciam uma melhor distribuição de renda, reduzem o nível de desigualdade e a pobreza, assim como ampliam a proteção social aos trabalhadores, idosos e as famílias brasileiras (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

O Programa Bolsa Família também deve ser destacado, visto que distribui recursos e tem impacto imediato sobre a pobreza, além de influenciar positivamente sobre o nível educacional das crianças de domicílios pobres, sobre a redução do trabalho infantil, sendo, pois, um mecanismo para superar o ciclo de pobreza entre gerações.

2.3 Resultados do Regime Geral de Previdência Social

Sabendo que a Previdência Social tem se consolidado como a maior distribuidora de renda do país, uma vez que repassa mais de 26 milhões de benefícios mensais, fundamental se faz pontuar que esse volume de recursos pagos pela Previdência Social é conseqüentemente

injetado na economia dos municípios, garantindo a movimentação da economia brasileira (ANSILIERO; COSTANZI, 2008 *in* HEIDEMANN e SALM, 2009).

A Previdência Social é um seguro de renda para aqueles que, temporária ou permanentemente, perderam a capacidade de trabalho. E os benefícios dela advindos constituem-se como sendo de natureza predominantemente substitutiva. Não se trata, portanto, conforme já destacado, de política destinada à complementação de renda (PEREIRA, 1998).

Neste contexto, a Previdência Social serve como mecanismo de distribuição regional de renda e contribuindo para a redução das desigualdades regionais existentes no país, já que movimenta as economias municipais.

E visto que o processo de instituição da Previdência Social brasileira caracteriza-se pelo aumento nos tipos de benefícios, porém, sem o aumento da contrapartida financeira dessa forma, este vem se configurando em um grave problema para as finanças públicas, o que pode ser pautado como inconstitucional. Entretanto, essa é uma discussão a ser pautada em outros estudos científicos.

Todavia, há outros aspectos que influenciam o desequilíbrio econômico do sistema previdenciário brasileiro, como a evolução demográfica, a mudança no cenário do mercado de trabalho no país e o peso dos benefícios a assistência social para a economia brasileira.

Stephanes (1998) ressalta que a reestruturação do setor produtivo implicou mudanças na conjuntura da Previdência Social brasileira, já que a geração de mais postos de trabalho informal impactou consideravelmente sobre a arrecadação previdenciária ao longo dos anos. E o crescimento do mercado informal requer mudança na tecnologia, na organização e nos métodos gerenciais.

Isso significa que o custo de gerar empregos se torna cada vez mais alto, uma vez que o número de posto de trabalho não acompanha o ritmo de crescimento da população economicamente ativa – PEA (STEPHANES, 1998).

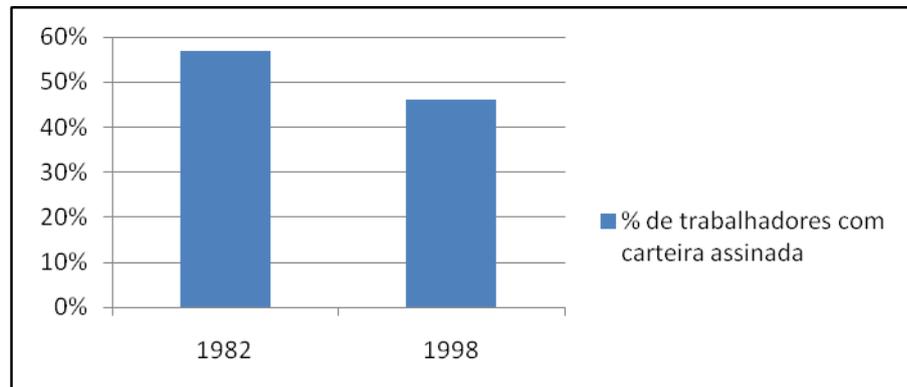
Além disso, a qualificação requerida para ocupar estes empregos é cada vez maior visto que a base tecnológica é mais sofisticada. Outro fator a ser considerado é que as empresas buscam a otimização dos recursos, onde se tenha o melhor desempenho com custos reduzidos – o que gera o enxugamento da estrutura gerencial, mantendo somente os profissionais que melhor atendam às necessidades da empresa (BOSCHETTI, 2000).

Essas mudanças no contexto do mercado de trabalho vêm ampliando o número de empregos informais, ou seja, sem carteira assinada ou vínculo empregatício formalizado. Há,

pois, um processo de terceirização e um crescimento do trabalho temporário. E o diferencial aqui não se refere à remuneração, já que o valor pago aos trabalhadores formais e aos temporários/conta própria é basicamente o mesmo (STEPHANES, 1998).

Para a Previdência Social, porém, esse crescimento do mercado informal de trabalho representa problemas, visto que, em sua maioria, os trabalhadores informais não contribuem para a previdência embora utilizem a assistência pública, o que aumenta os gastos nesse setor.

Gráfico 1 - % de Trabalhadores com carteira assinada



Fonte: Revista Conjuntura Social, 1999

Conforme o gráfico 1, se observa a evolução do mercado de trabalho brasileiro e constata-se que há um avanço no percentual de trabalhadores informais ao longo dos anos. Isso evidencia a necessidade de criação de mecanismos que estimulem os trabalhadores sem carteira assinada a se credenciarem como contribuintes da Previdência Social.

Em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social buscou uniformizar os planos de benefício e seu financiamento, buscando solucionar os problemas financeiros referentes à Previdência Social e garantir a equidade na concessão benefícios e nas contribuições.

Contudo, ao longo das décadas, o número de categorias cobertas (trabalhadores rurais) assim como o elenco de benefícios (seguros de acidentes pessoais) só aumentou. Com a Constituição de 1988 este número de benefícios atingiu seu ponto máximo com a incorporação do seguro-desemprego, o aumento do piso dos benefícios, o direito de ingresso ao sistema concedido a qualquer cidadão e a eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos. Novamente, não houve a contrapartida pelo lado das contribuições.

Observa-se que nunca houve grande preocupação com o equilíbrio das contas da Previdência Social. Mas, também é preciso discutir acerca do fato do sistema previdenciário

funcionar sob o regime de repartição, o que contrasta fortemente com as atuais circunstâncias demográficas e de mercado de trabalho, o que fragiliza o sistema e onera seus custos.

Frente a isso, percebe-se que o déficit da Previdência Social brasileira cresce ano a ano, representando um pesado ônus nas finanças públicas.

Assim, é preciso repensar conceitos e reestruturar os regimes dos muitos benefícios que compõem a Previdência Social, visando adequá-los à realidade hoje vigente. Essa reforma se faz essencial para aliviar os déficits que atualmente incidem sobre o sistema previdenciário brasileiro. Isso porque, em grande parte, os regimes dos benefícios previdenciários são incompatíveis com suas formas de financiamento, o que vem onerando os cofres públicos.

Nessa perspectiva, essencial se faz definir conceitos e regimes, modificando a legislação em prol do bem social, sem prejuízos para os cofres da Previdência Social. Nesse momento, não se deve pautar alterações com base apenas em atender interesses políticos dos possíveis candidatos aos cargos de gestão pública (HEIDEMANN e SALM, 2009).

Não se devem favorecer apenas os segmentos específicos da sociedade que são de interesse próprio dos candidatos. Deve-se, sim, permitir que uma ampla parcela da sociedade seja beneficiada, desde que se enquadre nos critérios previamente definidos e regulamentados juridicamente, visto que a Previdência Social gerencia um grande volume de recursos financeiros.

Caso mudanças não sejam implementadas, o sistema previdenciário vivenciará problemas macroeconômicos, que poderão constituir o estopim para o fim dos privilégios e a instituição de requisitos que dificultem a concessão de aposentadoria relacionada com o tempo de contribuição, de modo a tornar o sistema previdenciário economicamente equilibrado.

É preciso discutir sobre a questão, considerando as variáveis que compõem o tema, a fim de propor melhorias a serem implementadas o mais breve possível.

2.4 Aspectos demográficos e sua influência na Previdência Social

2.4.1 Sobrevida dos mais velhos e impactos sobre a sustentabilidade

Sabendo que a expectativa de vida da população brasileira vem crescendo ao longo dos anos, é necessário pensar acerca dos benefícios atualmente concedidos. Isso porque

é desnecessário dizer que quanto mais a população envelhece, mais a previdência gastará com benefícios.

Usualmente, segundo Bucci (2006), o termo técnico para este conceito é esperança de sobrevida, isto é, quanto um indivíduo que chega aos 40, 50 ou 60 vai sobreviver em média⁸.

De acordo com os dados do IBGE (1995), percebe-se uma evolução da esperança de sobrevida, uma vez que uma mulher de sessenta anos nas décadas de 30/40 viveria mais 14 anos (sobrevida), alcançando em média os 74 anos de idade. Nas décadas de 70/80 ela teria uma sobrevida de 17 anos e nos anos 90, de 20 anos. Portanto, o envelhecimento da população é uma tendência nítida.

Esse envelhecimento onera o Sistema Público de Previdência, pois, esta tem por função assegurar proteção social aos idosos e trabalhadores que perdem temporariamente ou de forma permanente a sua capacidade de auto-sustento.

Originalmente, a aposentadoria se configura como o benefício previdenciário mais concedido à população brasileira. Mesmo assim, nunca tiveram por parâmetro outro requisito que não fosse o tempo transcorrido na atividade, seja sem contribuição obrigatória efetiva, seja com essa obrigatoriedade (BOSCHETTI, 2006).

Com o crescimento da expectativa de vida do brasileiro, exigir como requisito apenas tempo de contribuição tornou-se inviável, já que a sobrevida do segurado e a de seu cônjuge têm levado o sistema a pagar o benefício de competência (seja aposentadoria ou pensão por morte) por muito mais tempo do que se previa (QUEIROZ, 2002). Esse é um aspecto que vem causando desequilíbrio entre a relação de custeio e benefício da Previdência.

Visando minimizar os efeitos do ônus das aposentadorias precoces, em 1999, o Congresso Nacional aprovou a aplicação do fator previdenciário para o cálculo da renda mensal inicial, o que torna este tipo de benefício menos atrativo, já que considera a idade do segurado e sua expectativa de vida no momento da aposentadoria (BUCCI, 2006).

Dessa forma, é preciso propor alternativas para minimizar a solicitação dos benefícios previdenciários precoces ou desnecessários que venham desequilibrar as finanças públicas. Para tanto, deve-se propiciar melhores condições de trabalho, oportunizando que o trabalhador se aposente em idade mais avançada, o que significa um maior tempo de contribuição e um valor menor de benefícios a serem pagos (MARTINS, 2006).

⁸ Esperança de sobrevida é diferente da expectativa de vida ao nascer. Exemplo disso é: a expectativa média de vida ao nascer é de 69 anos. Já a esperança de sobrevida de um indivíduo de 60 anos é que ele chegue, em média, aos 78 anos de idade (BUCCI, 2006).

Queiroz (2002) afirma que outra sugestão seria aumentar a contribuição dos ativos e criar, se possível, contribuição àqueles que já estejam assistidos. O benefício máximo que o indivíduo recebe ao se aposentar também poderia ser reduzido ao longo do tempo, como já vem ocorrendo nas últimas duas décadas.

E sabendo que a Previdência possui uma função social que vai além da garantia de sustento do trabalhador, a seguir discutimos sobre a relevância dessa questão.

3. PREVIDÊNCIA E SEU PAPEL SOCIAL

A Previdência Social corresponde a um conjunto de programas e benefícios com a finalidade de prover subsistência ao trabalhador, em caso de perda de sua capacidade laborativa. Mediante contribuições previdenciárias, repassa recursos aos contribuintes segurados ao tempo que dá amparo público aos não-contribuintes do sistema.

Embora originalmente seja uma competência do poder público, também pode ser oferecida por organizações não-governamentais, organizações religiosas ou entes privados (previdência privada e/ou complementar).

Desde o início, a Previdência Social visava instituir um sistema de proteção social que regulamentasse os seguros sociais obrigatórios legislados pelo poder governamental.

Partindo dos princípios da universalidade, mediante contribuição, uniformidade, valor de renda não inferior ao salário mínimo, preservação do valor real dos benefícios considerando como base de cálculo os salários-de-contribuição e sua correção monetária, e previdência complementar facultativa, a Previdência possui o importante papel social de proteção e dignidade da população, com vista à redução da pobreza (BRASIL, 1991).

Frente a isso, a Previdência Social brasileira abrange a cobertura de riscos decorrentes de doença, invalidez, velhice, morte, proteção à maternidade através da concessão de benefícios como o auxílio-doença, a aposentadoria e a pensão por morte.

É, pois, um sistema político cuja função é a proteção social de trabalhadores que, após contribuição, se aposentam ou ficam impossibilitados de exercer sua atividade laboral pelas causas supracitadas. Em suma, a Previdência Social corresponde à conjuntura de ações de iniciativas de amparo e seguridade social financiadas pelos poderes públicos (federal, estadual e municipal) e contribuições sociais.

Dessa forma, a Previdência Social é um recurso que ajuda a erradicar as desigualdades sociais, assim como busca por fim ou pelo menos minimizar a fome e a miséria da população.

Mas, embora disponibilize inúmeros benefícios aos brasileiros, na prática, existe uma grande distância entre os benefícios fornecidos à classe alta e as classes média e baixa, as quais vêm vivenciando um processo de constante empobrecimento. Outro fator preocupante é que muitas são as fraudes no fornecimento desses benefícios. Fraudes essas que podem ser realizadas pelos próprios funcionários do INSS que, por terem acesso às informações,

fraudam os cadastros pessoais dos contribuintes, possibilitando o acesso a aposentadorias e benefícios.

Nessa perspectiva, ao longo das décadas observa-se que esse sistema passa por crises, o que fragiliza esse aparato de proteção ao trabalhador. Essas dificuldades são constatadas em diversos níveis, indo desde o péssimo atendimento ao usuário, à burocracia na concessão dos benefícios, aos procedimentos fraudulentos fornecidos, assim como ao déficit nos cofres públicos para o custeio dos benefícios autorizados.

Assim, a Previdência vem estabelecendo normas de controle financeiro e operacional, buscando sanar tais dificuldades e agilizar o trabalho de seguridade e amparo à população brasileira, contribuinte ou não, conforme características dos possíveis segurados. Além disso, é preciso monitorar os benefícios disponibilizados, a fim de identificar as irregularidades e corrigi-las a contento.

Compreender esse contexto se remete à necessidade de falar acerca da evolução da desigualdade de renda no Brasil. Assim, a seguir, se discute alguns aspectos relevantes sobre a questão.

3.1. Evolução da economia

3.1.1 A desigualdade de renda no Brasil

Uma das características marcantes da realidade brasileira refere-se ao alto grau de desigualdade de renda da população. Sobre a questão, o Banco Mundial (2005) pontua que, em 2004, o coeficiente de Gini era de 0,564, o que significava que o Brasil era o décimo país mais desigual do mundo. Em 2011, esse índice caiu para 0,521 e, em 2012, caiu mais 1,6% desse valor.

Analisando a história, percebe-se que até 1989 houve um contínuo crescimento do grau de desigualdade no país. De 1989 a 1993, o Brasil caracteriza-se por uma alta volatilidade, o que remete ao aumento da desigualdade. De 1993 a 2004, o país vivencia um declínio nos índices de desigualdade, sendo essa queda nos indicadores de desigualdade mais evidentes a partir do ano 2000. Até o presente continua-se observando um constante declínio desses indicadores de desigualdade social, sobretudo a partir da adoção de políticas sociais como o Programa Bolsa Família, que visam minimizar as condições de pobreza da população

ao tempo que oportunizam o aumento dos índices de frequência escolar e cobertura vacinal das crianças em idade escolar.

3.1.2 A evolução da pobreza

Como citado anteriormente, a década de 80 caracterizou-se pelo crescimento da desigualdade de renda no país, estando associado ao processo de aceleração inflacionária da época e à lenta expansão educacional da força de trabalho brasileira (FERREIRA e BARROS, 1999). Tais conjecturas deram impulso às condições de desigualdade de renda e social, uma vez que reduziam paulatinamente a renda *per capita* da população.

Aos poucos, já na década de 90, o país vivenciou um avanço das condições educacionais, sobretudo nas regiões rurais, o que significou uma diminuição da desigualdade entre os grupos populacionais. Economicamente, com o Plano Real, o país experimentou um início de estabilidade macroeconômica, reduzindo os índices inflacionários que contribuíam para o aumento da desigualdade social.

Henriques (2000) considera sete atributos como relevantes para a desigualdade de renda do país. São eles: a idade do chefe do domicílio, sua escolaridade, sexo e raça, assim como o tipo de domicílio, a região do país e a localização. Segundo esses autores, o sexo do chefe do domicílio não influencia enquanto que a idade e a localização do domicílio (rural ou urbano) interferem pouco na desigualdade. Porém, vale dizer que a concessão de seguridade social à população rural em muito reduziu suas diferenças em relação à região urbana. Tal fato nos leva a considerar que essa baixa influência pode estar relacionada aos repasses financeiros referentes aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e aposentadorias disponibilizadas pelo governo.

A escolaridade apresenta forte influência sobre as condições de desigualdade, visto que maior grau de escolaridade possibilita melhores salários, gerando melhores condições de vida e menor índice de desigualdade (MARTINS, 2006).

Fator que deve ser considerado como minimizador da desigualdade é o aumento dos trabalhos informais (as chamadas “outras rendas”), que possibilitam aos chefes dos domicílios acesso a renda de forma menos burocrática embora, por não conseguirem comprovar a renda mensal, sejam colocados à margem dos benefícios sociais como férias, licença maternidade, licença para tratamento médico, aposentadoria, dentre tantos outros (FERREIRA e BARROS, 1999).

Assim, ao tempo que a situação de pobreza mostra-se em constante declínio, necessário se faz implementar políticas sociais que contemplem essa parcela da população que possui renda informal. Isso porque, cabe ressaltar que muitas vezes essa parte da população contribui para a Previdência Social como autônoma, agregando-se a categorias profissionais que nem sempre as representa. Esse fato refere-se à busca pela seguridade e amparo financeiro em momentos de adversidade (doença, invalidez, morte).

Todavia, para propor tais políticas, fundamental é compreender os conceitos de pobreza e miséria, percebendo a Previdência Social como um sistema de proteção social que busca assegurar a subsistência do trabalhador quando este perde (total ou temporariamente) sua capacidade laborativa.

3.1.3 Pobreza, miséria e Previdência Social

Conforme Ferreira (2001), “pobreza é o estado ou qualidade em que não se tem o necessário para a vida (econômica e socialmente)”. Nesse sentido, envolve a carência de alimentação, vestuário, moradia e cuidados de saúde. Em consonância, entenda-se por miséria a indigência, estando o termo estreitamente relacionado à definição de pobreza.

Portanto, pobreza pode ser entendida como a carência de bens e serviços essenciais, como saúde e educação (informação), aspectos que influenciam a capacidade de participar da sociedade.

Observando a figura 1 e com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) percebe-se que o Brasil apresenta elevado índice de pobreza embora esteja no rol dos países em desenvolvimento.

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Humano, 2012



Fonte: IBGE, 2012

As pesquisas de SOARES (2000) relatam que houve uma diminuição do percentual de países que apresentam população vivendo em pobreza extrema entre os anos de

1990 e 2001, passando de 28% para 21%, o que gerou o aumento da perspectiva de vida. Esse fator apontou a necessidade de adotar políticas públicas que pautem a melhoria das condições de vida dessa população.

Muitas são as consequências da pobreza: fome, baixa esperança de vida, doenças físicas e mentais, falta de oportunidades de emprego, maiores riscos de instabilidade política e violência, emigração, vulnerabilidade à discriminação social, precárias condições de moradia.

Assim, buscando minimizar essas consequências e reduzir a desigualdade social, o governo passou a investir em políticas que ampliassem o acesso a água potável, saneamento básico, eletricidade, bem como possibilitassem a aquisição de bens como televisões, rádios, telefone, automóveis. Além disso, com base nas estratégias propostas pelo Banco Mundial, promoveu ações de desenvolvimento econômico. Também pautou o investimento na educação, primando pela eliminação do trabalho infantil e incentivando a inserção delas no ambiente escolar. E isso possibilitou a melhoria nas condições de vida e, com isso, a redução da pobreza no país, muito embora este ainda seja um dos maiores problemas globais.

Em suma, além das políticas propostas pela Previdência Social, Heidemann e Salm (2009) pautam que a redução das barreiras para a criação de empresas e a redução das limitações para sua atividade são fatores importante para a geração de emprego e renda, ao tempo que a possibilita a inserção dos trabalhadores na economia formal. Também é preciso reduzir progressivamente os impostos e investir nas organizações estatais, fortalecendo as ações governamentais propostas. Além disso, é fundamental propor políticas econômicas que beneficiem o crescimento e desenvolvimento do país em todas as áreas, possibilitando melhores condições de vida a toda a população.

Portanto, sendo um seguro social, a Previdência tem como objetivo maior reconhecer e conceder direitos aos brasileiros. Contudo, sabendo que há déficits estruturais crescentes na Previdência Social, que representam um pesado ônus aos cofres públicos, primordial se faz pensar em uma reforma no conceito e estrutura de seus regimes de concessão de benefícios a fim de compatibilizar as formas de financiamento. Precisa-se, pois, mudar o contexto macroeconômico da Previdência, acabando com os privilégios, agilizar a concessão de benefícios e equilibrar economicamente o sistema previdenciário.

4. O BPC e BOLSA FAMÍLIA COMO TRANSFERÊNCIA DE RENDA

4.1 Características do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC

A globalização afetou o fluxo de bens e serviços ofertados, mudando também o fluxo financeiro entre os países, ocasionando impactos sobre a estrutura de produção e emprego, bem como sobre a remuneração dos grupos de trabalhadores. Em suma, trouxe mudanças significativas na distribuição de renda do mundo.

As teorias econômicas tradicionais acreditam que a globalização pode melhorar a distribuição de renda entre os países, aumentando a eficiência econômica ao tempo que aumenta a demanda por trabalho e permite a utilização mais eficiente dos recursos econômicos.

Entretanto, outros ramos teóricos ressaltam o risco desse contexto, uma vez que a falta de qualificação profissional pode aumentar a desigualdade nos países em desenvolvimento. Além disso, afirmam que a globalização pode estimular a competição baseada em baixos salários e redução da proteção social, o que certamente trará resultados negativos.

Essa instabilidade financeira e a falta de regulação dos fluxos de capital representam riscos ao sistema de seguridade dos países em desenvolvimento, nos levando a refletir sobre os efeitos negativos da globalização sobre o sistema de proteção social visto que esse instável contexto financeiro também pode piorar a distribuição da riqueza.

Frente a isso, é preciso perceber o papel da Seguridade Social como instrumento de proteção e de distribuição de renda em uma economia globalizada, focando nosso olhar sobre os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) no Brasil.

4.1.1 A evolução da distribuição de renda no Brasil

O Brasil é um país marcado por um elevado nível de desigualdade, apresentando uma das piores distribuições de renda do mundo. Contudo, recentemente, tem se observado uma melhora expressiva da distribuição de renda do país.

Exemplo disso é que, segundo os dados da PNAD/IBGE de 2007, enquanto os 50% mais pobres respondiam por 16,9% da renda total, enquanto os 10% mais ricos

concentravam 43,8% desse total. Já em 1997, os 50% mais pobres respondiam por 13,1% da renda total e 10% mais ricos respondiam por 47,6% da renda total.

E se aprofundarmos a análise econômica desse indicador, perceberemos que, em 1997, os 50% mais pobres correspondem a uma parcela menor que os 1% mais ricos, situação que se inverteu em 2007. Ou seja, de 1997 a 2007 o percentual de renda apropriado pelos 50% mais pobres cresceu de 13,1% em 1997 para 16,9% em 2007. E se considerarmos as pessoas em idade ativa em 2007, observaremos que o rendimento médio mensal dos 10% mais ricos correspondia a 45 vezes a dos 10% mais pobres.

Portanto, esses dados refletem que o Brasil se encontra em um processo de expressiva melhora da distribuição de renda, embora ainda apresente um elevado índice se comparado aos padrões internacionais.

Partindo desse diagnóstico fundamental se faz pensar acerca dos fatores que explicam o patamar de elevada desigualdade no Brasil, considerando as causas do atual e expressivo processo de redução da desigualdade, assim como buscando identificar o papel dos Benefícios de Prestação Continuada na redução das desigualdades e na distribuição de renda no Brasil.

Acreditamos que o elevado patamar de desigualdade no Brasil tenha suas raízes históricas em modelos de desenvolvimento que geraram concentração de renda e social de determinados grupos, o que reflete profundos diferenciais de oportunidades dos cidadãos em relação às possibilidades de acumulação de capital.

Até a década de 90, o Brasil foi marcado pela desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. A partir dos anos 2000, houve uma expressiva recuperação da geração de empregos formais, havendo uma retomada da renda média do trabalhador.

Essa expressiva melhora da distribuição de renda observada no período recente é resultado do processo de estabilização de preços, da eliminação da inflação elevada e do risco de hiperinflação. Nesse período, a combinação de crescimento econômico sustentado, com expressiva geração de empregos formais, o aumento da renda real média do trabalhador e os avanços nas políticas sociais (aumento da proteção social e redução da informalidade) foram fatores que reduziram a desigualdade no Brasil.

Outro aspecto relevante para essa melhoria na distribuição de renda foi a chamada política de valorização do salário mínimo, a qual também tem importantes implicações na Previdência Social, tendo em vista que o piso legal de remuneração prevalece como menor valor passível de ser pago no âmbito da Seguridade Social.

Também teve significativa importância na redução da desigualdade o Programa Bolsa Família, ação governamental de transferência direta e condicionada de renda para famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema. Esse Programa pauta a superação da fome e da pobreza a partir da articulação de três dimensões essenciais: a) a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; c) a coordenação de programas complementares de geração de trabalho e renda e de qualificação, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

O público alvo do Programa Bolsa Família é composto por famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 140,00 (um pouco mais que US\$ 2 por dia), devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Essas famílias, desde que atendam as condicionalidades em termos de Educação e Saúde, recebem de R\$22,00 a R\$200,00 de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Atualmente, o Bolsa Família atende cerca de 12 milhões de famílias pobres no Brasil, tendo como objetivo favorecer o rompimento do círculo vicioso da pobreza entre gerações ao estimular o investimento educacional das crianças, visto que a frequência escolar é uma das condicionalidades para ser beneficiário.

Outras iniciativas importantes para melhorar a distribuição de renda no Brasil foram o Benefício de Prestação Continuada – BPC e a Previdência Rural.

4.1.1.1 Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e a distribuição de renda no Brasil

A Constituição Brasileira de 1988 e sua posterior regulamentação, no início dos anos 90, ampliaram os conceitos inovadores de seguridade social e caminharam no sentido da universalização. O documento adotou um conceito mais amplo de Seguridade Social, a qual deve ser entendida como a conjunção e coordenação das políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, o Estado também deveria prover benefícios básicos mínimos, financiados por meio de tributos, para evitar pobreza naqueles grupos sociais que possuíssem baixa capacidade contributiva individual. Assim, houve a expansão da proteção social para o regime de economia familiar rural, estendendo a aposentadoria ao cônjuge, e um tratamento

equitativo por gênero. Esse fato significou uma universalização da cobertura às mulheres trabalhadoras rurais idosas e uma mudança em seu papel social.

Com essas alterações, os trabalhadores da agricultura familiar foram incorporados à Previdência. Dessa forma, a Previdência Rural passa a ter um papel relevante em termos de distribuição de renda e combate à pobreza, uma vez que fortalece as estruturas sociais e produtivas da agricultura familiar, evitando também migração rural-urbana, reduzindo a desigualdade entre cidade e campo e assegurando a produção de alimentos no Brasil.

Outro programa social importante para a redução da desigualdade no Brasil é o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que consiste no pagamento do salário mínimo mensalmente a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho. Entretanto, em ambos os casos, o benefício fica condicionado ao fato que a renda *per capita* familiar do beneficiário seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Criado na década de 90, o BPC visa a reestruturação da política assistencial social no Brasil. Esse benefício é parte da reforma do sistema de benefícios e veio substituir a Renda Mensal Vitalícia – RMV⁹, benefício que cobria somente as pessoas que já houvessem trabalhado e contribuído com a Previdência Social. Nesse sentido, grande parte da população portadora de deficiência e/ou aqueles que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal não tinham acesso a esse programa assistencial.

Em contraposição ao RMV, o BPC não exige que o indivíduo tenha contribuído previamente à Previdência Social para se tornar apto a receber o benefício. Outro aspecto relevante é que pessoas com deficiência congênita também podem ser consideradas beneficiárias, incluindo um número maior de candidatos potenciais.

Frente a isso, é possível afirmar que os benefícios previdenciários têm salutar impacto no tocante à redução da pobreza, uma vez que propiciam uma melhor distribuição de renda no país, reduzem o nível de desigualdade e a pobreza, bem como ampliam a proteção social aos trabalhadores, idosos e famílias brasileiras.

Ao tempo que o BPC propiciou a ampliação da cobertura dos idosos, o Programa Bolsa Família também teve efeitos positivos, não apenas pelo seu impacto imediato sobre a pobreza, mas, pela influência benéfica sobre o nível educacional de crianças de domicílios

⁹ Criada na década de 70, a Renda Mensal Vitalícia – RMV era um benefício básico direcionado aos inválidos ou pessoas com 70 anos de idade, ou mais, que não eram capazes de prover o próprio sustento ou serem sustentados por suas famílias. Os candidatos deveriam ter feito no mínimo 12 contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida ativa. Isso significa que somente as pessoas que já houvessem trabalhado tinham direito ao benefício. O valor da RMV, até a Constituição de 1988, era de meio salário mínimo.

pobres, sobre a redução do trabalho infantil, sobre a melhoria da cobertura vacinal. Foi, portanto, um mecanismo utilizado para quebrar a inércia da pobreza entre gerações.

4.1.1.2 O Programa Bolsa Família

Sabendo que os programas de transferência de renda condicionada farão parte do contexto brasileiro a partir dos anos 90, como forma de enfrentamento da desigualdade e da pobreza, importante se faz percebê-los como um conjunto mais amplo de políticas públicas que visam a estabilização econômica e social.

Dentre estes programas, o Bolsa família será o maior e mais proeminente dentre todos, podendo gerar significativos impactos sobre os indicadores sociais.

Soares e Sátyro (2009) lembram que, até a década de 70, o sistema de proteção social brasileiro se baseava num sistema de proteção social urbana, contributiva e formal, deixando à margem muitos grupos populacionais.

A partir de 1971, houve mudanças nesse contexto, embora nenhuma política real fosse implantada. Com a Constituição Federal de 1988, houve a equiparação do status da assistência social ao de outras políticas como saúde, educação e previdência. Além disso, a Carta Magna reafirmou o direito a aposentadoria não totalmente contributiva e criou um sistema de renda mínima (BPC).

No início dos anos 90, o Senado aprova o Programa de Garantia de Renda Mínima. Contudo, embora esse projeto não consegue atingir seus objetivos, a partir de 1995, começam a surgir os programas de transferência de renda condicionada, os quais consistem na transferência de quantias em dinheiro para famílias pobres. Porém, esta transferência está condicionada ao cumprimento de determinadas contrapartidas, tais como renda familiar, frequência escolar e vacinação das crianças.

Para Soares et al (2007) esses programas de transferência de renda condicionada são uma alternativa viável de combate à pobreza e enfrentamento das disparidades sociais.

Muitos foram os programas de transferência de renda condicionada constituídos simultaneamente: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Bolsa Escola Federal, o Programa Bolsa Alimentação.

A situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 era simples: o caos. Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os

quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre os programas, de modo que o Governo Federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos (SOARES e SÁTYRO, 2009, p.10).

Observando essas dificuldades, em 2003, o Governo Federal unificou os quatro programas anteriormente citados, juntamente com um novo programa, o Vale-Gás, criando o Programa Bolsa Família através da Lei nº 10.836/2004. Aqui, a coordenação do programa está sob a vigilância do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo a operacionalização e pagamento dos benefícios a cargo da Caixa Econômica Federal.

Assim, seguindo as diretrizes da Lei nº 10.836/2004 e conforme vagas disponibilizadas pelo governo federal, mediante orçamento disponibilizado para isso, as famílias são escolhidas como beneficiárias desde que atendam às condições pré-estabelecidas: renda *per capita* familiar até R\$ 140,00, crianças frequentando a escola (85%), vacinação em dia (conforme calendário nacional de imunização) e gestantes realizando o pré-natal (consultas/exames) e o acompanhamento nutricional.

Portanto, podemos ter muitas famílias elegíveis para o benefício, mas sem receberem nenhuma transferência, visto a falta de vagas disponíveis. Ou seja, pela escassez de recursos orçamentários.

Utilizando o CadÚnico como ferramenta de cadastro das famílias, o Governo Federal dispõe de um banco de dados de todas as famílias elegíveis aos diversos programas sociais do governo federal. Na maioria dos casos, quando efetivado o cadastramento, o possível benefício estará em nome da mãe da família, tida como a responsável pelo lar.

Linhas de elegibilidade e benefícios do Programa Bolsa Família

DATA	Janeiro de 2004	Julho de 2007	Junho de 2008	Julho de 2009
LEGISLAÇÃO	Lei nº 10.836	Lei nº 6.157	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6.491	Lei nº 6.917
LINHA DE POBREZA EXTREMA	R\$ 50,00	R\$ 60,00	R\$ 60,00	R\$ 7,00
LINHA DE POBREZA	R\$ 100,00	R\$ 120,00	R\$ 120,00	R\$ 140,00
BENEFÍCIO VARIÁVEL	R\$ 15,00 (0 a 14)	R\$ 18,00 (0 a 14)	R\$ 20,00 (0 a 15) e R\$ 30,00 (16 e 17)	R\$ 22,00 (0 a 15) e R\$ 33,00 (16 e 17)
BENEFÍCIO FIXO	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00	R\$ 68,00

FONTE: Soares & Sátyro (2009)

Observando a tabela acima, percebemos que houve sucessivos reajustes nos valores do benefício, muito embora não exista uma regra forma de reajustamento, com a definição de um indicador padrão a ser aplicado. O que se sabe é que, para a aplicação das variações observadas, o governo optou por utilizar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC¹⁰.

Atualmente, o Programa Bolsa Família é um dos maiores instrumentos de política social do país no tocante ao número de beneficiários, uma vez que congrega 12,5 milhões de domicílios beneficiados.

Assim, programas como o Bolsa Família combinam as transferências compensatórias com as condicionalidades que exigem de quem as recebe que tomem iniciativas que ajudem a si próprio e a seus filhos a deixar a pobreza (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 2006, p.62).

Contudo, alguns estudiosos como Burlandy et al (2007) pontuam que o governo precisa ter cuidado ao estabelecer essas condicionalidades, visto que o objetivo do Programa Bolsa Família é ser um mecanismo de proteção social. Isso porque, as famílias mais fragilizadas e menos assistidas pela estrutura educacional e de saúde poderiam perder seus benefícios, agravando e reforçando a debilidade das mesmas.

Em concordância, Lavinás (2004) defende a concessão de benefícios universais, inalienáveis e incondicionais, destinados a reduzir as agudas diferenças de bem-estar e renda da sociedade brasileira. Assim, atenta para o fato de que essas condicionalidades fragilizarem a consolidação de uma renda mínima cidadã.

Segundo Boschetti (2006), o Programa Bolsa Família atende mais de 12 milhões de famílias pobres no Brasil e pauta seus objetivos na articulação de três dimensões essenciais para favorecer a superação da fome e da pobreza:

- a) a promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda à família;
- b) o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades (frequência escolar e vacinação em dia), o que contribui para que essas famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- c) a coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a

¹⁰ Índice calculado pelo IBGE, o INPC mede a inflação da cesta de consumo das famílias cuja a renda se situa entre 1 e 8 salários mínimos.

situação de vulnerabilidade e pobreza. Exemplo disso são os programas de qualificação e de geração de trabalho e renda.

Analisando o Programa, Silva, Brandão e Dalt (2009) identificam melhorias significativas nos padrões educacionais, evidenciando uma valorização da educação nas famílias beneficiárias, impactando na redução do número de filhos por mulher, aspecto positivo no combate à pobreza. Em relação às condicionalidades da saúde, esses estudiosos ressaltam que houve melhorias embora estas não sejam tão significativas como as observadas no âmbito educacional.

Em suma, Soares et al (2007) afirmam que houve uma significativa contribuição do Programa Bolsa Família para a melhoria do papel distributivo de renda, possibilitando a fluidez dos recursos para os mais necessitados, operando transformações expressivas com uma parcela modesta da renda nacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, os impactos da globalização sobre a distribuição de renda tendem a variar de uma região para outra. A globalização afetou o fluxo de bens, serviços e capitais, afetou a estrutura de produção, emprego e salários, assim como o funcionamento dos mercados financeiros.

Assim, buscando reduzir esses impactos, o governo adotou políticas públicas com o objetivo de maximizar as oportunidades e os efeitos benéficos, minimizando os riscos e efeitos negativos associados a esse processo inevitável.

Nesse contexto, a globalização trouxe oportunidades em relação à proteção social dos trabalhadores. As políticas públicas implantadas visam evitar prejuízos à Seguridade Social e ampliar sua cobertura.

Uma dessas políticas de proteção social foi o Programa Bolsa Família, mecanismo implantado visando favorecer a distribuição de renda, ampliar o mercado interno, favorecer a geração de economias de escala e o aumentar a competitividade no mercado internacional. Esse processo também busca aumentar a atratividade de capitais diretos internacionais.

O Programa Bolsa Família representou uma nova forma de atuação do Estado, sendo o seu papel agora de transferidor de renda para a população carente. Para tanto, firma parceria com os municípios, que realizam cadastro das possíveis famílias beneficiárias, elencando a população mais necessitada.

Além do caráter de melhorar a distribuição da renda, outro ponto positivo desse Programa é que, ao atender as contrapartidas do Estado (frequência escolar, vacinação em dia, acompanhamento nutricional e realização do pré-natal), as famílias redobram seus cuidados com saúde e educação, o que resulta na melhoria de suas condições sócio-culturais e impacta na redução da situação de pobreza. É, pois, um importante mecanismo de diminuição dos níveis de desigualdade de renda.

Mesmo assim, apesar dos avanços observados, no Brasil ainda prevalece um elevado nível de desigualdade. Portanto, as mudanças recentes ainda não foram suficientes para mudar o legado histórico de concentração da riqueza.

Porém, a experiência vivenciada com a Previdência Rural brasileira e o BPC indicam que a criação, instituição e fortalecimento de programas semi ou não contributivos no âmbito da Seguridade Social é um caminho viável e recomendável para a construção de uma

sociedade mais igualitária e mais justa. Isso porque estimulam a busca de competitividade por ganhos de produtividade e ampliação do mercado consumidor doméstico.

Dessa forma, percebe-se que os programas tradicionais de Previdência Social, baseados exclusivamente no princípio contributivo, não são capazes de universalizar a cobertura da Previdência Social, apesar de sua importância e mérito. Esses programas caracterizam-se pela alta incidência de relações informais de trabalho assalariado e enfrentam dificuldades para incluir os setores da economia familiar rural, urbana e o chamado setor informal. Nesse contexto, a elevada pobreza estrutural ou resultante da instabilidade econômico-social é outro obstáculo ao incremento da proteção social por meio de programas contributivos.

Portanto, uma política que tenha o objetivo de aumentar a cobertura da proteção social demandará novas formas de financiamento que não sejam baseadas em contribuições monetárias individuais, para incorporar aqueles grupos que não são capazes de manter contribuições regulares. Porém, como esta contribuição se efetivará demandará estudos mais aprofundados, sobretudo em relação à área econômica.

Entretanto, a necessidade de continuidade das políticas de redução da desigualdade é premente, demandando medidas que vão além do Programa Bolsa Família e que, certamente, também irão requerer um contínuo aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BEVERIDGE, Sir W. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.
- BOSCHETTI, I. *Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social*. **Revista Universidade e Sociedade**. Revista da ANDES-SN, Brasília, ANDES-SN, n.22, 2000.
- _____. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001. (2ªed. rev. ampl. 2003)
- _____. *Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?* **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 79, p. 108-132, 2004.
- _____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social**. Brasília: Letras Livres/Editora da UnB, 2006.
- BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. da S. *Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia*. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.
- BRASIL. **1930/40 e 1970/80: Previdência em Dados**. Brasília: IBGE, 1995.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – texto promulgado em 05 de março de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BURLANDY, L. et alli. *Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira ?* **Revista Katál**, vol.10, n° 1, 2007.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 1995.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas*. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.35, n.108, abr./jun. 1998.
- DELTA. **Dicionário da Língua Portuguesa Larrousse Cultural**. 2ª ed. Rio de Janeiro: 1982.
- DIAS, A. T. *“Nova” Questão Social e os Programas de Transferência de Renda no Brasil*. 221 f. 2006. **Dissertação** (Mestrado em Política Social) – SER/UnB, Brasília, 2006.
- FACHIN, Odilia. **Fundamentos da Metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.

- FERREIRA, A.B.H. **Minidicionário Século XXI Escolar: o minidicionário da Língua Portuguesa**. 4ª ed. ver. Ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.
- FERREIRA, F.H.G e BARROS, R.P. **Revista de Economia Brasileira**, v.19, n.2, p.211-296, 1999.
- FLEURY, S. *A seguridade social inconclusa*. In: FLEURY, S. **A era FHC e o governo Lula**. Brasília: Inesc, 2004.
- GIAMBIAGI, F. e PINHEIRO, A.C. **Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009.
- HENRIQUES, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000
- HORVATH JÚNIOR, M. **Direito Previdenciário**. 5ª ed. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2005.
- IBRAHIM, F.Z. **Curso de Direito Previdenciário**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Ed Impetus, 2006.
- INTERNET: www.jusnavigandi.com.br
- LAVINAS, L. **Observatório da cidadania**. São Paulo: HUCITEC, 2004.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **Reforma Previdenciária**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- _____. **Direito da Seguridade Social**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília: MPS, 2012.
- OLIVEIRA et alli. **Reforma da Previdência**. Brasília: IPEA, 1997.
- PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.
- QUEIROZ, P. **A Previdência Social**. São Paulo: Atlas, 2002.
- SALVADOR, E. da S.; BOSCHETTI, I.; *A Reforma da Previdência Social no Brasil e os Impactos sobre o Mercado de Trabalho*. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 70, p. 114-139, 2002.
- SILVA, A.P.; BRANDÃO, A. e DALT, S. *Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família*. **Revista Contemporânea de Educação**, v.4, nº 8, 2009.
- SOARES, S. et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, 2007.
- SOARES, L.T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.
- SOARES, S. e SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desempenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA, 2009.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VIANNA, M. L. T. W. **A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro:Revan/IUPERJ/UCAM, 1998.

_____. *Seguridade social: três mitos e uma mentira*. **Revista Universidade e Sociedade**. Brasília, ANDES, n. 19, ago. 1999.