

Cobertura Previdenciária, Juventude e Pobreza no Brasil

Paulo Tafner

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Carolina Botelho

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rafael Erbisti

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Resumo. Apesar de ainda ser um país jovem, iniciando um processo de envelhecimento, os gastos com a seguridade social no Brasil, com relação ao PIB, é alto, como nas sociedades demograficamente mais maduras. Alguns pesquisadores justificam o alto custo do sistema de pensões como redutor de dois fatores: (a) o caráter distributivo da seguridade social brasileira, sendo fundamental na redução da pobreza individual e familiar e; (b) o escopo amplo e cobertura do seu sistema de pensões. Na verdade, a eficácia da segurança, como a redução da pobreza, foi relevante até 2002, mas perdeu a eficiência depois. Por outro lado, analisando os dados disponíveis na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD / IBGE), verifica-se que crianças, jovens e adultos jovens têm baixa cobertura previdenciária direta e também são os grupos mais afetados pela pobreza e pela extrema pobreza no Brasil. A baixa cobertura desses grupos é uma das razões por que o instrumento tenha perdido força na luta contra a pobreza e a pobreza extrema. Dadas essas questões, a pesquisa tem como objetivo contribuir para o debate sobre o sistema de seguridade social brasileiro, apontando o caminho a seguir para a construção de políticas públicas específicas para crianças, jovens e jovens adultos no Brasil.

Palavras-chave: previdência social no Brasil; pobreza; juventude; políticas públicas.

Social Security Coverage, Youth and Poverty in Brazil

Abstract. Despite still being a young country, starting a process of aging, the spending on social security in Brazil as a proportion of PIB is high, such as more demographically mature societies. Some researchers justify the high cost of the pension system as reductor of two factors: (a) the distributive character of the Brazilian social security, being instrumental in reducing individual and family poverty and (b) the broad scope and coverage of its pension system. In fact, the effectiveness of security as a reduction of poverty was relevant until 2002, but it lost efficiency thereafter. Analyzing the data available in National Household Sample Survey (PNAD/IBGE), it turns out that children, youth and young adults have low pension coverage directly and they are also the most affected groups by poverty and extreme poverty in Brazil. The low coverage for these groups is one of the reasons why the instrument has lost force in the fight against poverty and extreme poverty. The research aims to contribute to the debate on the Brazilian social security system, pointing out the way to follow for the construction of specific public policies for children, youth and young adults in Brazil.

Key-words: social security in Brazil; poverty; youth; public policies.

1 Introdução

Nos últimos anos, têm-se intensificado as discussões, tanto nos meios acadêmicos e de opinião pública, quanto entre as autoridades competentes, sobre a urgência de se achar soluções definitivas para os problemas sociais. A questão da pobreza e da desigualdade são temas recorrentes na pauta de discussão pública brasileira há bastante tempo, mas, atualmente, o esforço em prol das soluções tem sido cada vez mais frequente, alimentando o debate sobre a necessidade de políticas públicas voltadas para estes temas. Analisando a literatura relacionada, é comum se deparar com tentativas frustradas na busca de solucionar as mazelas sociais, e alguns desses fracassos, muitas vezes, acabam contribuindo para o agravamento e a manutenção das condições de vida da população mais atingida.

Barros, Henriques e Mendonça (2001, p. 1) observam que a desigualdade é um “desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que excluiu parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania”. Cardoso (2010) afirmou que são traços marcantes na história da sociedade brasileira os altos patamares dos indicadores que medem desigualdade e pobreza. Segundo ele, “a persistente desigualdade brasileira continua a desafiar a imaginação sociológica. Não é para menos. Em 1872, o índice de Gini, uma das possíveis medidas da desigualdade de distribuição de renda, pode ter sido de 0,56, segundo estimativas recentes. Quase cinquenta anos depois (1920), o índice parece ter piorado, chegando a 0,622. Em 1976, outros cinquenta anos decorridos, tínhamos o mesmo valor, 0,62” (2010, p. 755).

A despeito deste quadro, podemos também citar vários estudos que demonstram que, a partir de 1995, ocorreu uma melhora significativa no que se refere à diminuição do número de pobres no Brasil, embora com resultados ainda inaceitáveis (Paes de Barros, Henriques e Mendonça, 2001; Barros, Carvalho, Franco e Mendonça, 2006). Nesse sentido, mesmo que tenham ocorrido avanços, as respostas em busca de soluções ainda se mostram insuficientes.

A Constituição de 1988 representou uma mudança significativa no que diz respeito à relação do Estado com as políticas sociais. Apesar dos temas sociais já estarem presentes desde Vargas, quando o governo do Estado Novo traz “mudanças irreversíveis às instituições da vida política e da administração pública”, segundo Skidmore (1976, p. 55) e introduzindo na agenda pública temas, tal como observado por Cardoso (2010, p. 787), “que incluem a instituição de um salário mínimo, jornada de trabalho, descanso semanal remunerado, férias, proteção ao trabalho da mulher e do menor, aposentadoria etc.”, podemos afirmar que é somente a partir de 1988 que a questão social é, de fato, ampliada e universalizada nas diversas dimensões.

Naquele momento há o restabelecimento dos direitos individuais, violados no período autoritário, são definidos novos direitos sociais como deveres do Estado e também o momento em que se reformulam mecanismos institucionais de ação do Estado para o enfrentamento dos graves problemas sociais. Entre estes mecanismos estão a atribuição aos estados e aos municípios de responsabilidades que antes não havia. Arretche (2009, p. 411) lembra que, “o modelo de Estado federativo brasileiro autoriza as elites do governo central a apresentar iniciativas legislativas em todas as áreas relevantes de políticas públicas, em particular naquelas cuja execução é de competência de estados e municípios”.

Foi também no âmbito dessa nova Constituição que foi criado o ambiente necessário para as inúmeras reformas que estavam por vir¹, em especial, as reformas constitucionais do sistema previdenciário (EC n. 20/1998 e EC n. 41/2003)², que serão tratadas aqui para frente conectadas à discussão sobre o seu papel na diminuição da pobreza e da desigualdade.

Ainda que o custo da aprovação de uma pauta ligada à questão social pudesse enfrentar obstáculos dentro e fora do Congresso, Mello (2005, p. 846) viu que “as reformas da chamada área ou setor social constituem em um subconjunto das reformas denominadas de segunda geração que apresentam características peculiares que as tornam difíceis de aprovar e, em especial, de implementar”, entretanto, “o Executivo tinha incentivos e capacidades institucionais para levar a cabo tal reestruturação”.

2 Previdência Social no Brasil

A origem formal da previdência no Brasil remonta à década de 1920, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), criadas em 1923. Na década de 1930, as CAPs foram transformadas em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Esse modelo previdenciário,

¹ Segundo Mello (2005, p. 848), “as reformas da primeira geração foram realizadas nos anos 1980 e início dos anos 1990, com o objetivo de estabilizar e liberalizar a economia”.

² Como consequência de acordo partidário sobre itens específicos da EC n. 41/2003, a EC n. 47/2005 estabeleceu regras de transição para os servidores ativos em 2003.

organizado em torno da lógica da incorporação e tutela de categorias profissionais reconhecidas pelo Estado, consolidou-se na Constituição de 1934 e constituiu o processo de atribuição de direitos que Santos (1987, p. 68-70) denominou “cidadania regulada”, conceito também sustentado por Cardoso (2010).

Esse padrão vigorou, sem grandes mudanças estruturais, até a promulgação da Constituição de 1988, que fundou um novo modelo de organização do sistema previdenciário, agora parte do sistema universalista da seguridade social. Como explicitado por Tafner (2006, p. 16), a seguridade social é formada por três componentes, quais sejam:

Previdência social – programa de pagamentos feitos ao indivíduo como compensação da perda de capacidade laborativa, desemprego involuntário, reclusão ou morte daqueles de quem dependia economicamente. A perda da capacidade laborativa está relacionada à incapacidade, à idade avançada, ao tempo de serviço e à maternidade. As pessoas que recebem esse benefício são os “segurados”, que contribuem com parte da sua renda para o seguro social (salário contribuição). A existência de um salário de contribuição, com alguma relação entre o valor dos benefícios a receber, caracteriza um vínculo contributivo.

Assistência Social – programa de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens *in natura* e prestação de serviços, distribuídos segundo o critério de necessidade, sem vínculo contributivo. Esse programa tem por objetivo prover o atendimento das necessidades básicas do indivíduo através da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência.

Saúde – conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária e nutricional com o objetivo de prevenir e curar os problemas do bem-estar físico e mental, primeiramente do indivíduo e secundariamente de seus familiares, além de reduzir o risco de doença e de outros agravos. Entendido de forma mais ampla, pode compreender ações voltadas para a saúde pública.

A previdência social do Brasil possui quatro regimes. O regime geral de previdência social, os regimes próprios de previdência dos servidores públicos e dois regimes de previdência complementar, que podem ser: a) fundos estruturados e financiados pelas empresas e seus funcionários e; b) fundos abertos, operados pelo sistema financeiro e abertos à participação de qualquer indivíduo. Nos regimes geral (RGPS) e dos servidores (civis e militares - RPPs), vigora o sistema de repartição simples, em que os recursos arrecadados em um determinado exercício são utilizados para pagamentos de benefícios durante o mesmo exercício. Já os regimes complementares são sistemas de capitalização, em que o indivíduo recebe de volta o que pagou acrescido dos rendimentos e descontadas as taxas de administração.

Tabela 1: Resultado previdenciário (% PIB) - Brasil: 2009 e 2010.

| Composição | 2009 | 2010 |
|---|------|------|
| Servidores públicos | -1,7 | -1,7 |
| Receita | 0,3 | 0,3 |
| Despesa | 2,0 | 2,0 |
| INSS | -1,4 | -1,5 |
| Receita | 5,8 | 5,8 |
| Despesa | 7,2 | 7,3 |
| Total (<i>Necessidade de financiamento</i>) | -3,1 | -3,2 |
| Receita | 6,1 | 6,1 |
| Despesa | 9,2 | 9,3 |

Fonte: Giambiagi e Tafner (2010).

Os resultados de 2009 demonstram que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que dá conta dos trabalhadores do setor privado, paga algo próximo a R\$224,9 bilhões; o segundo, Regime

Próprio de Previdência (RPP) é restrito aos trabalhadores civis do setor público dos três níveis de governo, sendo que cada nível tem seu próprio regime. No âmbito da União, o RPP paga algo ligeiramente superior a R\$ 3,5 bilhões. Os militares têm plano específico, com regras diferentes daquelas observadas entre civis. Podemos observar na Tabela 1, o resultado previdenciário para os anos de 2009 e 2010.

Ao fundar um sistema de seguro social sob controle do Estado e estruturado com base em contribuições de trabalhadores e de seus patrões, o Estado moderno trouxe o risco associado ao desequilíbrio entre o volume de contribuições e o montante de benefícios. Tal desequilíbrio tornou-se mais proeminente em função das mudanças demográficas, sendo este o principal motivo à reforma dos países subdesenvolvidos, das condições macroeconômicas e do mercado de trabalho. Não foi diferente no Brasil. A rápida mudança na estrutura demográfica, aliada a pouca restrição na concessão de benefícios e aos baixos níveis de crescimento econômico, produziram rápido e forte dano das contas públicas e crescentes déficits.

Para responder a essas questões, o sistema previdenciário brasileiro³ passou por duas reformas constitucionais e regulamentações decorrentes dessas reformas. No caso das reformas da previdência – apesar da primeira reforma ter ocorrido em 1998 e a segunda em 2003 – elas já eram previstas na agenda de mudanças no âmbito da formulação da Constituição de 1988, ou nas palavras de Arretche (2009, p. 377), “como 1998 facilitou 1995”. Nesta perspectiva, as transformações profundas no padrão de políticas públicas referidas anteriormente exigem, sem dúvida, uma explicação.

Para alguns autores, as reformas eram necessárias para criar um ambiente favorável às políticas sociais que daí emergiriam. Segundo Mello, “as reformas da segunda geração se definem em termos dos resultados a serem atingidos – eficiência administrativa, eliminação da pobreza, ambientes regulatórios adequados e estáveis” (2005, p. 848). Nesse sentido, “as reformas da primeira geração foram realizadas nos anos 1980 e início dos anos 1990, com o objetivo de estabilizar e liberalizar a economia. Elas consistiam de medidas pontuais como o corte no orçamento, aumento de taxa de juros, redução da oferta monetária, episódios de privatização etc. Em contraste, as reformas da segunda geração têm, em sua maioria, um foco institucional, cujos objetivos são complexos e pouco tangíveis para aperfeiçoar a provisão de serviços, as estruturas regulatórias e as capacidades administrativas” (Mello, 2005, p. 848).

3 Cobertura Previdenciária

Duas das preocupações mais recorrentes dos analistas da Previdência Social brasileira são a relativamente baixa taxa de cobertura previdenciária e a persistente e elevada taxa de não filiação contributiva. Esses dois indicadores de abrangência do sistema previdenciário, apesar de frequentemente serem tratados como sinônimos, possuem grandes diferenças determinadas por fatores diferentes que atingem, em geral, públicos também diferentes, ainda que, por vezes, o mesmo indivíduo esteja sujeito a ambos.

A Lei n. 8.213, de 24/07/1991, define e regulamenta o Plano de Benefícios da Previdência Social e a Lei n. 8.742, de 7/12/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), define que, no Brasil, a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado. Como política de seguridade social não contributiva, a assistência social deve garantir os mínimos sociais e ser realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população.

A cobertura previdenciária, em termos amplos, diz respeito às muitas formas pelas quais um indivíduo pode ter proteção social. Nesse sentido, ser contribuinte é uma e apenas uma dessas formas. Todos aqueles que recebem benefícios previdenciários estão cobertos (protegidos) pelo

³ Isto não foi exclusividade do Brasil. Vários países no mundo foram obrigados a reformar seus sistemas pressionados por mudanças na sociedade.

sistema previdenciário, ainda que não seja – e nem tenha sido no passado – contribuinte da previdência social. Em 2008, por exemplo, 7 em cada 10 brasileiros dispunham de proteção social, enquanto menos de 45% dos indivíduos em idade ativa eram contribuintes da previdência social.

A não filiação previdenciária contributiva atinge mais de 50% dos indivíduos em idade produtiva e, por consequência, cria um grave problema social, pois deixa fora da proteção social também os seus filhos, que são beneficiários do sistema quando os pais são cobertos pelo mesmo. Isso é particularmente observado em grupos de jovens adultos, em fase de constituição familiar, com filhos de pouca idade, sem chances, ou pouquíssimas chances, de obtenção de renda e de proteção social autônoma. Isso cria um cenário bastante problemático em que deixa boa parcela da população jovem desprotegida e muito vulnerável aos problemas sociais.

Tabela 2: Incidência de cobertura previdenciária total e para indivíduos com 60 anos ou mais e 65 anos ou mais (em %) - Brasil: 1984 e 2009.

| Ano | Condição Previdenciária | Total | 60 anos ou mais | 65 anos ou mais |
|------|-------------------------|-------|-----------------|-----------------|
| 1984 | Sem cobertura | 32,0 | 13,8 | 9,8 |
| | Com cobertura | 68,0 | 86,2 | 90,2 |
| | T o t a l | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2009 | Sem cobertura | 26,6 | 7,3 | 5,4 |
| | Com cobertura | 73,4 | 92,7 | 94,6 |
| | T o t a l | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Pnad/IBGE.

Observa-se que entre 1984 e 2009, a cobertura previdenciária se elevou mais de 5 pontos percentuais e atualmente (2009), praticamente $\frac{3}{4}$ da população goza de cobertura, como pode ser visto na Tabela 2. A cobertura previdenciária direta para crianças e jovens, que já era muito baixa em 1982, caiu pela metade em 2009. Isso ocorreu basicamente pela redução da cobertura por contribuição, o que revela um avanço social posto que, relativamente, menos crianças e adolescentes estão no mercado de trabalho.

No outro extremo da distribuição etária, constata-se que a cobertura previdenciária direta do grupo de 60 anos ou mais se elevou de 67,4%, em 1982, para 82%, em 2009, com aumento de 14,7%. Em síntese, a expansão da cobertura previdenciária para este grupo foi motivada exclusivamente pela expansão da concessão de benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões). Esta passou de 60,6% para 77,3%, o equivalente a 17%.

No caso do segmento etário economicamente ativo (indivíduos entre 16 e 59 anos) a cobertura previdenciária expandiu-se de 40,8%, em 1982, para 48,7% (expansão de 19,4%) em 2009. Em termos relativos, esse aumento observado repartiu-se quase igualmente entre ampliação da concessão de benefícios e filiação contributiva. A Tabela 3 resume essas informações.

Tabela 3: Incidência de cobertura previdenciária direta por tipo, segundo grupo etário - Brasil: 1982-2009.

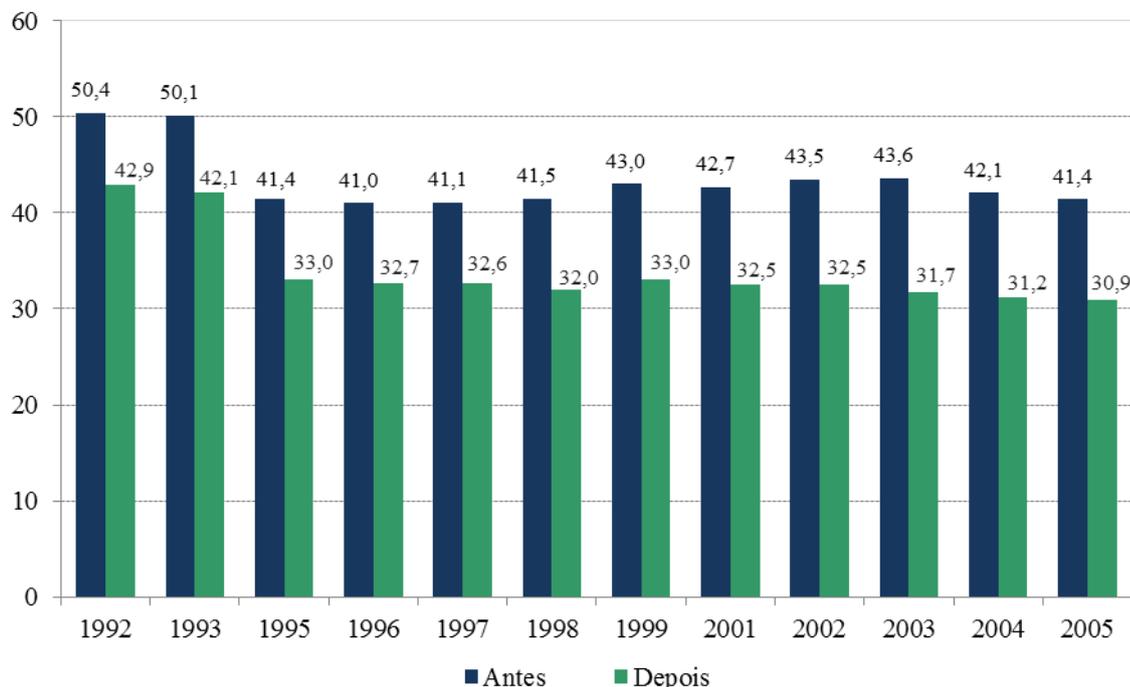
| Ano | Com cobertura | | | | | Sem cobertura | | |
|------|---------------|--------------|--------------------------------|-----------|-----------------------------|---------------|--------------|-----------|
| | Até 15 anos | 16 a 59 anos | 16 a 59 anos <i>Benefícios</i> | 60 anos + | 60 anos + <i>Benefícios</i> | Até 15 anos | 16 a 59 anos | 60 anos + |
| 1982 | 0,59 | 40,76 | 4,57 | 67,36 | 60,62 | 99,41 | 59,24 | 32,64 |
| 1983 | 0,51 | 40,22 | 4,59 | 66,69 | 59,73 | 99,49 | 59,78 | 33,31 |
| 1984 | 0,50 | 39,84 | 4,72 | 68,87 | 62,45 | 99,50 | 60,16 | 31,13 |
| 1985 | 0,61 | 40,99 | 4,88 | 70,25 | 63,91 | 99,39 | 59,01 | 29,75 |
| 1986 | 0,92 | 42,88 | 5,05 | 71,56 | 64,91 | 99,08 | 57,12 | 28,44 |
| 1987 | 0,96 | 43,50 | 4,97 | 71,62 | 65,15 | 99,04 | 56,50 | 28,38 |
| 1988 | 0,88 | 44,52 | 5,06 | 72,23 | 65,53 | 99,12 | 55,48 | 27,77 |
| 1989 | 1,01 | 49,93 | 5,27 | 73,45 | 65,95 | 98,99 | 50,07 | 26,55 |
| 1990 | 0,97 | 51,00 | 5,24 | 74,86 | 67,46 | 99,03 | 49,00 | 25,14 |
| 1992 | 0,61 | 45,08 | 4,99 | 74,97 | 68,82 | 99,39 | 54,92 | 25,03 |
| 1993 | 0,55 | 42,68 | 5,33 | 79,35 | 73,68 | 99,45 | 57,32 | 20,65 |
| 1995 | 0,64 | 43,11 | 5,65 | 80,71 | 76,02 | 99,36 | 56,89 | 19,29 |
| 1996 | 0,56 | 42,55 | 6,02 | 80,67 | 75,94 | 99,44 | 57,45 | 19,33 |
| 1997 | 0,57 | 42,49 | 6,18 | 80,72 | 75,88 | 99,43 | 57,51 | 19,28 |
| 1998 | 0,46 | 41,56 | 6,41 | 80,79 | 76,50 | 99,54 | 58,44 | 19,21 |
| 1999 | 0,32 | 41,05 | 6,21 | 81,27 | 76,95 | 99,68 | 58,95 | 18,73 |
| 2001 | 0,25 | 42,12 | 6,21 | 81,73 | 77,40 | 99,75 | 57,88 | 18,27 |
| 2002 | 0,22 | 42,20 | 6,16 | 81,95 | 77,68 | 99,78 | 57,80 | 18,05 |
| 2003 | 0,24 | 42,85 | 6,23 | 82,40 | 77,95 | 99,76 | 57,15 | 17,60 |
| 2004 | 0,15 | 42,73 | 5,68 | 81,51 | 77,37 | 99,85 | 57,27 | 18,49 |
| 2005 | 0,15 | 44,11 | 5,77 | 82,48 | 78,16 | 99,85 | 55,89 | 17,52 |
| 2006 | 0,13 | 45,37 | 5,62 | 81,09 | 76,72 | 99,87 | 54,63 | 18,91 |
| 2007 | 0,22 | 46,37 | 5,81 | 80,93 | 76,12 | 99,78 | 53,63 | 19,07 |
| 2008 | 0,21 | 47,82 | 5,46 | 82,03 | 77,18 | 99,79 | 52,18 | 17,97 |
| 2009 | 0,22 | 48,66 | 5,39 | 82,03 | 77,34 | 99,78 | 51,34 | 17,97 |

Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração própria.

4 Previdência, Redução da Pobreza e da Desigualdade e Juventude no Brasil

No debate sobre a questão da pobreza e da desigualdade, reside uma série de soluções que admite ser o sistema de previdência social o elemento-chave para a superação desse dilema social. É possível consultar uma vasta literatura que defende a ideia de que a previdência social tem sido o melhor instrumento para tanto (Delgado e Cardoso Jr., 2000; Delgado, 2005; Lavinas, 2006). Os autores admitem também que a previdência é um sistema assistencial e redistributivo, em que as contribuições devem ser pagas de acordo com a disponibilidade de cada indivíduo e os benefícios recebidos conforme a necessidade. Dessa forma, sustenta-se a tese de que a previdência deve ser vista como uma “renda mínima”.

Gráfico 1: Pobreza familiar antes e depois do pagamento de aposentadorias e pensões (em %) - Brasil: 1992 a 2005.



Fonte: Pnad/IBGE: elaborado por Tafner (2007), diversos anos.

Parece, portanto, consenso entre esses analistas que a previdência social – aí incluída a componente assistencial – gera impacto significativo na redução da pobreza individual e familiar e também da desigualdade⁴. Desta tese, podem-se admitir duas falhas: a primeira de natureza conceitual, isto é, a ideia de que a previdência passa a ser uma “renda mínima”, e não um benefício contributivo, subverte a própria definição de previdência, cuja característica fundamental é ser um seguro que necessita de contribuição para se sustentar. A outra falha está na dimensão que é atribuída à previdência como redutora da pobreza e da desigualdade. De fato, após o pagamento de aposentadorias e pensões para as famílias, a pobreza é reduzida, como vemos no Gráfico 1, mas apresenta limitações.

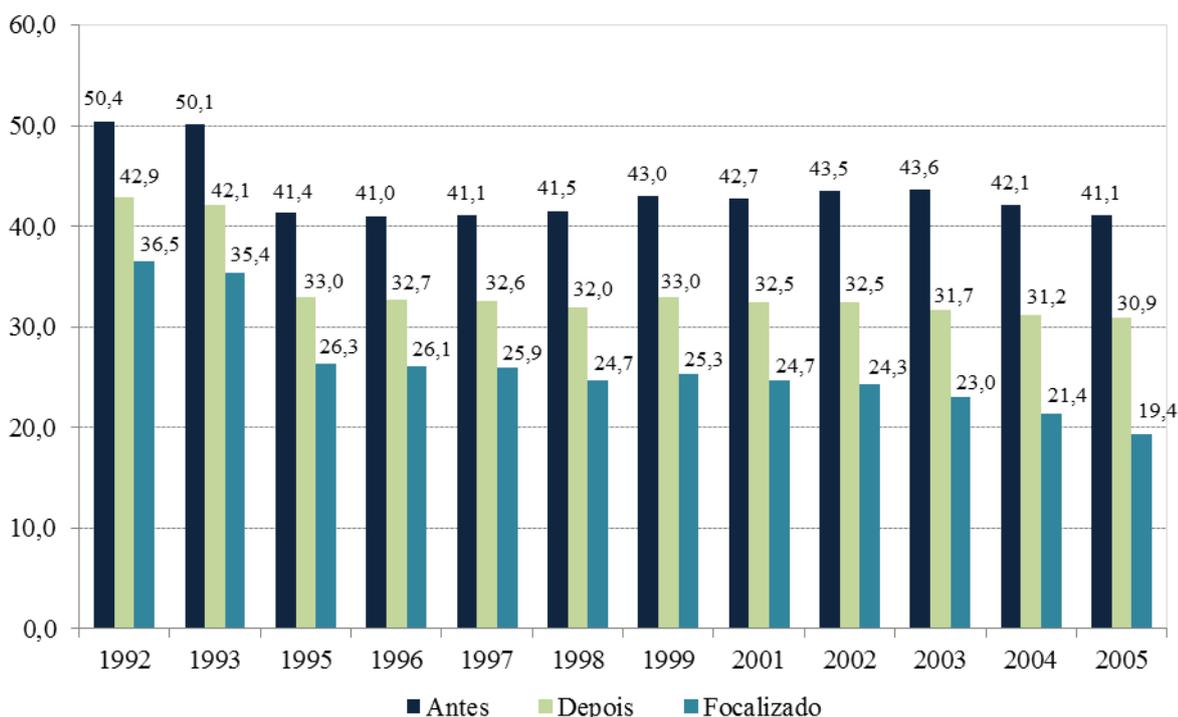
A eficácia do instrumento como redutor da pobreza se acelerou até 2002, mas deixou de crescer e caiu ligeiramente a partir de então. Em 1992, a previdência reduzia a incidência de pobreza em 7,5 pontos percentuais (de 50,4% para 42,9% e redução de percentual de 15%), em 2003, reduziu 11,9 pontos percentuais (de 43,6% para 31,7% ou queda percentual de 27%). Entretanto, em 2005, a redução da pobreza foi de 10,5 pontos percentuais, correspondentes a uma queda de 25%. O aumento observado do período inicial se deve a dois fatores simultâneos: de um lado, a oferta, ou concessão de benefícios continuou a crescer em ritmo acelerado, sobretudo aqueles cujo valor é o piso, e de outro, o valor real do benefício básico tem crescido a partir da segunda metade da década de 90. Mas a redução recente revela o esgotamento do instrumento.

Nesse sentido, o fato de a previdência atuar como redutor da pobreza não implica que o instrumento seja eficientemente utilizado e nem que esteja atuando sobre os mais pobres. Para tanto, basta indicar que se houver dois indivíduos pobres, sendo um deles mais pobre do que o outro, se a política pública dedicar recursos ao menos pobre, certamente diminuirá a pobreza, mas não atingirá o mais pobre, nem tampouco atingirá sua potência máxima. Por isso, reduzir a pobreza não significa

⁴ Ver, entre outros, Delgado e Cardoso Jr. (2000); Delgado (2005); Barros e Carvalho (2005); Barros, Henriques e Mendonça (2000); Moura, Tafner e Jesus Filho (2006).

necessariamente atender aos mais pobres, mas apenas aos pobres. Barros (2006) mostrou que: primeiro, apenas três de cada dez beneficiários da previdência que recebem o piso salarial vivem em família pobre (os demais estão fora da pobreza); segundo, que o salário mínimo é entre 3 e 4 vezes menos eficiente para reduzir pobreza do que um programa focalizado⁵ (como o Bolsa-Família, por exemplo) e, por consequência, é quatro vezes mais caro do que esse programa para atingir o mesmo objetivo. Nesse sentido, se o objetivo é diminuir pobreza, a previdência não é o melhor e mais eficiente instrumento para tanto, pois não atinge o público mais carente além de ser mais custoso para o governo.

Gráfico 2: Pobreza familiar antes e depois do pagamento de aposentadorias e pensões e simulação de programa focalizado entre os mais pobres (em %) - Brasil: 1992 a 2005.



Fonte: Pnad/IBGE: elaborado por Tafner (2007), diversos anos.

A partir de simulação feita apenas por exercício (Tafner, 2007), seria possível idealizar um programa de transferência de renda focalizado nos mais pobres, nos moldes do Bolsa-Família. Segundo o autor “para efeitos de comparação, o exercício é feito mantendo-se constante o montante de recursos transferidos pela previdência. Caso o programa fosse focalizado nos segmentos mais desprovidos de renda, o impacto sobre a pobreza (redução da mesma) seria muito mais intenso do que a previdência”, como mostra o Gráfico 2, acima.

Uma segunda questão, também criticada por Tafner (2010), é em relação à capacidade da previdência em reduzir a pobreza familiar, posição muito defendida pelos estudiosos que a caracterizam como uma “renda mínima”. Para esses, crianças e jovens se beneficiariam de um

⁵ Em termos gerais, podemos entender que políticas universalizadas foram a base do processo de fundação do *Welfare State*, no pós - II Guerra. O pressuposto principal deste tipo de política é que todos são responsáveis por todos e a sociedade deve repartir os seus recursos de forma mais equânime, garantindo com que todos tenham acesso aos mesmos bens e serviços sociais. Já nas políticas de focalização, é defendido o princípio básico de atendimento prioritário àqueles que não podem pagar. Os serviços públicos seriam destinados a um grupo de pessoas que estivessem em situação mais carente e mais exposto a riscos, sendo atendidos como numa fila organizada por algum critério de prioridade. No caso de políticas de transferência de renda como BPC (Benefício de Prestação Continuada) e o PBF (Programa Bolsa Família), o critério de formação da fila deve ser o de carência de renda.

suposto compartilhamento de renda oriunda da percepção dos benefícios previdenciários por parte dos idosos. Nesse caso, a incidência de pobreza não variaria com a idade e, mais especificamente, a incidência de pobreza entre crianças e jovens não poderia ser superior à pobreza entre os idosos. O problema é que não é isso o que ocorre no Brasil.

5 Os Jovens no Brasil e “Descobertura” Previdenciária

Sabemos que a produção acadêmica sobre juventude⁶ está muito articulada com questões como violência, problemas sociais etc. Isto revela, hoje, uma preocupação em relação aos jovens como catalisadores especiais de preocupações sociais. Pensar em políticas públicas para a juventude requer refletir sobre a construção de uma agenda social de inserção desse grupo nos processos produtivos da sociedade⁷.

No Brasil, a incidência de pobreza entre crianças e jovens (até 18 anos) é mais de três vezes maior do que a entre idosos (pessoas com 65 anos e mais). Isso indica que o compartilhamento de renda entre gerações está muito aquém daquele imaginado pelos defensores desta ideia e, portanto, a renda previdenciária não está gerando benefícios significativos entre as crianças e os jovens, grupos cuja incidência da pobreza e da extrema pobreza é maior.

Tabela 4: Renda familiar *per capita* e pobreza (Brasil: 2009).

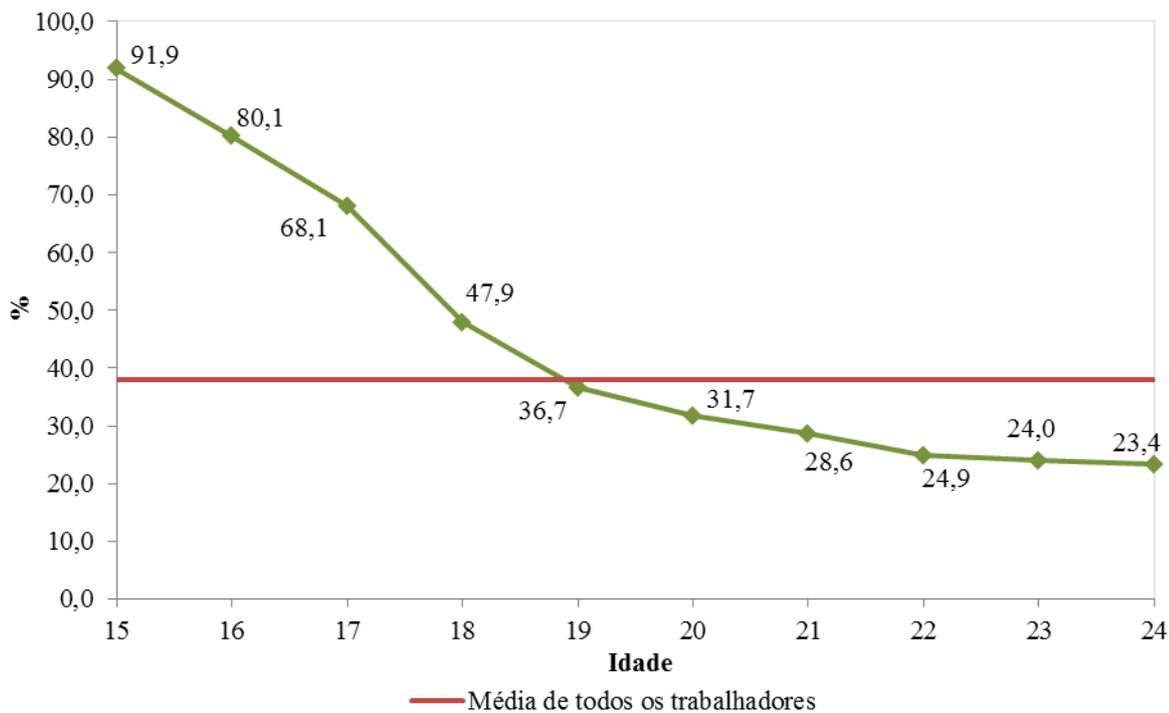
| Idade (em anos) | Renda familiar per capita (R\$) mensal | Pobreza (%) | Extrema Pobreza (%) |
|-----------------|--|-------------|---------------------|
| 5 | 423 | 34,8 | 12,8 |
| 16 | 446 | 32,3 | 12,2 |
| 17 | 469 | 30,0 | 11,5 |
| 18 | 494 | 26,2 | 10,3 |
| 19 | 541 | 24,5 | 9,4 |
| 20 | 551 | 23,9 | 9,5 |
| 21 | 582 | 22,8 | 9,2 |
| 22 | 578 | 21,6 | 8,9 |
| 23 | 608 | 22,4 | 8,5 |
| 24 | 611 | 22,0 | 8,6 |
| 0 a 14 | 383 | 42,7 | 17,9 |
| 15 a 24 | 528 | 26,2 | 10,1 |
| 25 ou mais | 766 | 17,2 | 6,0 |

Fonte: Pnad/IBGE.

⁶ A definição de jovens, neste trabalho, é a mesma utilizada pela ONU, na Assembleia Geral de 1985, que aprovou o Programa Mundial de Ação para a Juventude até o ano 2000. Nessa Assembleia, decidiu-se que a faixa etária de juventude seria entre 15 e 24 anos.

⁷ Como problemas associados especialmente aos jovens, destacam-se a alta incidência de criminalidade, os acidentes de trânsito, o desemprego e a ocupação precária, as doenças sexualmente transmissíveis, a gravidez indesejada, o uso de drogas etc. Entre as experiências de transição para a vida adulta, têm-se o estudo, os primeiros relacionamentos sexuais e alguns eventos que marcam a passagem para a vida adulta, como o ingresso no mercado de trabalho, a constituição de domicílio próprio, o casamento e a reprodução. Os dados sobre a violência demonstram que, no Brasil, há uma sobremortalidade de jovens do sexo masculino. É dos 18 aos 24 anos de idade que se concentram tanto os perpetradores, quanto as vítimas de homicídios, lesões corporais, sequestros e roubos a transeuntes. Também se concentram nessa faixa etária os estupradores, geralmente com vítimas de 12 a 17 anos, e os ladrões de veículos, subtraídos principalmente de jovens de 25 a 29 anos. É ainda entre 18 e 24 anos que se registra a maioria dos casos de posse e uso de drogas, traficadas com mais frequência por jovens de 25 a 29 anos (IPEA, 2008).

Gráfico 3: Porcentagem de jovens brasileiros entre 15 e 24 anos com remuneração de até 1 salário mínimo – Brasil: 2009.



Fonte: Pnad/IBGE.

Na Tabela 4 e no Gráfico 3, podemos observar algumas informações importantes sobre a condição desses grupos no que se refere à renda familiar *per capita*, à pobreza e à extrema pobreza.

Os dados mostram que, mesmo que a previdência reduza a pobreza no país isso não significa que esse instrumento esteja atuando sobre os mais pobres. Se fosse o contrário, os recursos da previdência não fluiriam entre as gerações de modo a promover um equilíbrio para todas as idades e não veríamos jovens com condições de vida tão precárias.

Nesse sentido, as políticas públicas orientadas para a redução da pobreza e da desigualdade devem seguir um caminho em direção a um diagnóstico mais preciso. O pobre e o miserável no Brasil não podem ser classificados como categorias universalizantes, generalizadas. Como mostrado nas tabulações acima, no Brasil, é bem mais provável que essas categorias estejam circunscritas às crianças e jovens e quanto mais jovens, maior a possibilidade da pobreza. Alguns autores chamam de subproletariado aqueles mais afetados pela miséria e pela pobreza no país. Singer (2009) define e localiza o grupo mais pobre como aquele encontrado “(...) no Nordeste. Não somente porque nessa região empobrecida, que é a segunda mais populosa do país, habitam boa parte dos subproletários, mas também porque dela irradiam aqueles que buscam oportunidade no centro capitalista, o Sudeste” (Singer, 2009, p. 99).

Devemos ir mais além que o autor. Quais são os pobres de que estamos falando? Neste trabalho, mostramos que os mais pobres e miseráveis no Brasil se concentram entre crianças e jovens. Como visto nos gráficos anteriores, de fato, a pobreza caiu neste período, mas está longe de ter criado um ambiente totalmente favorável para uma parte significativa da população. O autor acerta, em parte, o argumento, mas insiste no erro bastante frequente de ciclos acadêmicos e governamentais sobre o diagnóstico dos pobres no Brasil.

Tabela 5: Proporção de pobres e indigentes nos grupos de crianças, jovens e idosos – Brasil (2006 a 2009).

| Anos | 0 a 14 anos | | 15 a 29 anos | | 60 anos + | |
|---------|-------------|-----------|--------------|-----------|-----------|-----------|
| | Pobre | Indigente | Pobre | Indigente | Pobre | Indigente |
| 2006 | 48,9 | 22,2 | 30,3 | 12,0 | 8,1 | 1,7 |
| 2007 | 46,5 | 20,5 | 28,1 | 11,1 | 8,0 | 1,9 |
| 2008 | 43,1 | 17,9 | 25,2 | 9,4 | 6,8 | 1,6 |
| 2009 | 42,7 | 17,9 | 25,0 | 9,6 | 6,0 | 1,5 |
| Var (%) | -12,7 | -19,3 | -17,5 | -19,7 | -26,0 | -10,7 |

Fonte: Pnad/IBGE, diversos anos.

Tabela 6: Incidência de pobreza e indigência em crianças de 7 a 14 anos, Brasil e regiões (2006- 2009).

| Regiões | Pobre | | | | Indigente | | | |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Brasil | 46,1 | 44,5 | 41,2 | 40,8 | 19,5 | 18,7 | 16,3 | 16,2 |
| Norte | 56,6 | 58,0 | 51,0 | 53,7 | 23,7 | 24,0 | 19,3 | 21,1 |
| Nordeste | 70,0 | 68,6 | 64,8 | 63,5 | 37,1 | 35,8 | 31,2 | 30,0 |
| Sudeste | 32,0 | 30,3 | 27,6 | 26,9 | 9,5 | 9,2 | 8,1 | 7,9 |
| Sul | 32,4 | 29,3 | 26,3 | 25,5 | 10,3 | 9,4 | 7,2 | 8,0 |
| Centro Oeste | 31,0 | 29,3 | 25,5 | 24,1 | 9,3 | 7,6 | 7,7 | 7,2 |

Fonte: Pnad/IBGE, diversos anos.

Nas tabelas 5 e 6, podemos observar a incidência de pobreza e de extrema pobreza entre crianças, jovens e idosos no Brasil e verificar a incidência nas crianças e jovens nas regiões do país. O argumento de que a política previdenciária deve ser mantida como está, porque é um mecanismo de transferência de renda é, pelo menos, questionável. Seja por que o fundamento da previdência é o seguro social⁸, seja por que, cada vez mais, quem é beneficiário da previdência, quando perder sua capacidade laboral, não é o mais pobre entre os pobres. É mais adequado, portanto, corrigirmos os problemas da previdência e aprimorarmos os programas sociais, concentrando recursos e atenção nos pobres, com atendimento prioritário aos mais pobres.

A discussão da diminuição da pobreza e da extrema pobreza impõe à sociedade brasileira um dilema. Continuaremos, como consequência de regras inadequadas da previdência, destinando crescentes recursos à Previdência, amparados por uma tese equivocada de que é o caminho mais apropriado para a superação da pobreza e da pobreza extrema ou optaremos, preservados o poder de compra dos aposentados e pensionistas, por reformar nosso sistema previdenciário evitando aposentadorias precoces, acúmulo de benefícios e outras disfunções, abrindo espaço fiscal para destinação de maiores recursos a programas focalizados de forma a atender os mais carentes e mais expostos aos riscos?

Já foi comprovado que programas de focalização, tal como o Bolsa Família, tema de inúmeros estudos empíricos (Barros, Carvalho, Franco e Mendonça, 2006; Tafner, Carvalho e Botelho, 2009; Ipea, 2012), têm eficácia elevada na redução da pobreza e da desigualdade de renda, dado seu elevado grau de focalização, além de ter reduzido custo fiscal. Esta eficácia deve-se, basicamente, a sua capacidade de atingir os mais pobres. Além disso, elevar cada vez mais o gasto com previdência

⁸ O que quer dizer que o sistema previdenciário é um contrato em que cada indivíduo ativo se compromete a contribuir com uma parte de sua renda para sustentar o sistema e depois ter sua renda garantida pelas gerações sucessoras, quando perder sua capacidade laboral.

diminui a disponibilidade de recursos para áreas como saúde, educação e infraestrutura, todas elas essenciais à sustentação do crescimento da economia brasileira (Rocha e Caetano, 2008).

6 Desafios e Conclusão

Entre 1979 e 2006 reduzimos o grau de proteção previdenciária de crianças e jovens. No entanto, crianças e adolescentes são, em geral, filhos de jovens adultos. O que significa dizer que é necessária uma política que incorpore jovens e adultos jovens ao mercado formal de trabalho para que suas proles tenham cobertura previdenciária.

O grupo de jovens e crianças no Brasil é o mais afetado pela pobreza e extrema pobreza. São eles que vêm sendo sistematicamente excluídos do acesso a posições que lhes permitam condições de vida autônoma. Nesse sentido, o fato de a pobreza ter diminuído não significa que tal diminuição tenha atingido os mais carentes, como tem sido amplamente comemorado.

A falta de cobertura previdenciária é uma das causas e uma das consequências dessa grave situação social. Jovens adultos, excluídos do mercado de trabalho formal, excluem conseqüentemente seus filhos da proteção social, produzindo e reproduzindo um ciclo de pobreza que se repete por gerações. Definir uma agenda pública que contemple esses segmentos da sociedade e melhore as suas condições de vida é uma necessidade urgente.

O Brasil passou por reformas importantes no sistema previdenciário, ainda que paramétricas, como respostas à inadequação desses sistemas que não acompanharam as mudanças demográficas, econômicas e sociais que ocorreram na sociedade. Sabemos que o custo político de aprová-las é alto, em função da grande resistência e porque uma nova reforma suscita no cidadão uma sensação de permanente mudança de regras. E é. Porém, esse é um problema a ser enfrentado com vigor.

Outro aspecto importante é que como as reformas envolvem, por definição, vários pequenos ajustes operacionais, como alterar idade de acesso ao benefício, tempo de contribuição, valor do benefício, condições de cessação etc. O resultado agregado produz também, em geral, elevado grau de resistência a mudanças, normalmente acompanhado de intensa mobilização popular.

No entanto, se houver melhor condução deste debate político, demonstrando a partir de diagnósticos precisos, que a agenda em torno da urgência das reformas previdenciárias é fundamental para a diminuição da pobreza e da desigualdade no Brasil, é muito provável que as resistências dos grupos diminuam e que a adesão dos mesmos se amplie. Mello (2005) demonstrou que há um exagero no que se refere à resistência às reformas: “a literatura sobre a segunda geração de reformas de fato tende a exagerar os mecanismos de resistência à reforma. Uma série de fatores contribuiu para que essa resistência fosse superada. A estratégia *big bang* do governo de Fernando Henrique Cardoso mostrou-se efetiva no estabelecimento de um vínculo entre o programa altamente popular de controle da inflação e o restante de sua agenda. Segundo, houve amplo consenso nacional sobre a necessidade de combate à pobreza. Esta, quando extrema, era vista não apenas como abjeta, mas também como prejudicial à competitividade do país. Isso contribuiu para formar um consenso e criar apoio para a redução da pobreza” (Mello, 2005, p. 882).

Nesse sentido questiona-se por que as elites políticas não ampliaram ainda mais o debate sobre a reforma da previdência e diminuição da pobreza e da miséria, de modo a incluir neste a questão dos mais desprotegidos do sistema? O Executivo deveria ter papel mais ativo nesse processo, e ele tem poder para isso. Cheibub e Figueiredo (2002), afirmam que “o arcabouço institucional em vigor provê poucos recursos e pequenas possibilidades para que os legisladores venham a influenciar individualmente nos resultados da alocação de recursos. Dado esse quadro, considerar que nas barganhas entre o Legislativo e o Executivo este último seja o contendor mais fraco faz pouco sentido” (Cheibub e Figueiredo, 2002, p. 333). Prosseguindo com o raciocínio, como afirmam Pereira e Muller, “o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade. A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e

execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo, tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil” (2002, p. 295).

Para que haja mudança, é necessária informação técnica de modo a orientar o debate sobre essas questões. Informações técnicas são importantes, porque permitem que propostas sejam apresentadas, as partes envolvidas percebam e “calculam” os custos envolvidos não apenas das reformas, mas, sobretudo, da ausência de reformas. A explicitação dos *trade-offs* é fundamental para que se avance.

Se, a partir de um diagnóstico correto concordássemos que a previdência fosse entendida como um programa redistributivo, poderíamos, então, redesenhá-la de modo a, mantido o volume de recursos, deslocar parte deles aos mais pobres – os jovens e as crianças – e, com isso, reduzir o grau de pobreza (e de desigualdade) na sociedade. Barros (2006) mostrou que se fossem transferidos 20% da parcela transferida aos idosos para os mais jovens, isso reduziria a pobreza em praticamente 10% – e 13% entre as crianças – e teria como contrapartida um aumento de apenas 3% na pobreza entre idosos.

A mudança nas políticas públicas que visam diminuir pobreza e desigualdade é fundamental para conter uma dívida futura que só aumenta cada vez mais. Essa dívida é com o grupo de crianças e jovens de hoje, que já sofre com a falta de perspectivas e com a falência e a carência de políticas públicas voltadas para o mesmo. Ainda que para as gerações atuais seja difícil compreender e relacionar uma questão com a outra, é razoavelmente fácil compreender que a falta de políticas focalizadas para esses grupos tende a fragilizá-los cada vez mais diante de importantes problemas sociais a que estão expostos. A questão da previdência é uma entre várias dimensões que devem ser reavaliadas pelas nossas autoridades públicas a fim de conferir maior eficiência para a solução das questões sociais.

Referências

- ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, 2009, p. 377-423.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. *Salário mínimo e distribuição de renda*. Rio de Janeiro, IPEA, set. 2005.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. In: PAES DE BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BRASIL. Anuário Estatístico da Previdência Social – Suplemento Histórico, MPAS. 2008.
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Boletim Estatístico da Previdência Social. 2004. Relatórios Dataprev (diversos números).
- CARDOSO, A. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 4, 2010, p. 775-819.
- CHEIBUB, A., LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, 2002, p. 303-344.
- DELGADO, G. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: *Seminário: salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas: IE/Unicamp, 2005.
- _____; CARDOSO Jr, J. C. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90 In: *Previdência, assistência social e combate à pobreza*. Brasília: MPAS, 2000.

- GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil deve encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- IPEA. *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- LAVINAS, L. From means-test schemes to basic income in Brazil: exceptionality and paradox. *International Social Security Review*, v. 59, n. 3, Jul./Sep., 2006, p. 103-125.
- MELLO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, out-dez, 2005, p. 845-889.
- MOURA, R. L.; TAFNER, P.; JESUS FILHO, J. Testando a propriedade redistributiva do sistema previdenciário brasileiro: uma abordagem semi-paramétrica. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.) *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, 2006.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre o executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, 2002, p. 265-301.
- ROCHA, R. de R.; CAETANO, M. A. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. *Texto para Discussão n. 1331*. Brasília: IPEA, 2008.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos*, São Paulo, 2009.
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo, 1930-1964*. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- TAFNER, P. Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria. *Texto de Discussão n. 1264*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- _____. Seguridade e previdência: conceitos fundamentais. In: _____. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ed. IPEA, 2007.
- _____. (Ed.). *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- TAFNER, P. S. B.; CARVALHO, M.; BOTELHO, C. Aprimoramento das políticas sociais: rumo ao Bolsa-Família 2.0. In: GIAMBIAGI, Fabio; BARROS, Octavio de. (Orgs.). *Brasil pós-crise: agenda para a próxima década*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2009.
- TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F (Orgs.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Ed. Ipea. Rio de Janeiro. 2007.

Artigo Recebido em: Agosto/2012.
Artigo Aprovado em: Outubro/2012.

Paulo Tafner (paulo.tafner@gmail.com) é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Carolina Botelho (carolinabotelho02@yahoo.com.br) é doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Rafael Erbisti (rafaerbisti@gmail.com) é mestrando em Estatística pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.