

O ENFRENTAMENTO DA POBREZA BRASILEIRA NOS ANOS RECENTES

*André Campos*¹

RESUMO

Discussão sobre a dinâmica da pobreza nos anos recentes no Brasil. Para compreender tal dinâmica, levam-se em conta as modificações por que passou a economia e, principalmente, o mercado de trabalho. Em paralelo, também as transformações ocorridas na política, mais propriamente na política social. Apesar de apresentar fragilidades consideráveis, esta última se mostrou capaz de mitigar parte da pobreza nos últimos anos, não obstante a ampla e intensa crise verificada no mercado de trabalho brasileiro, especialmente na segunda metade da década de 1990.

Palavras-chave: Pobreza. Direitos. Constituição Federal. Política social

1 INTRODUÇÃO

Seguindo os passos de Telles (1999; 2001), para analisar a indigência e a pobreza, nos anos 1980, talvez seja interessante verificar o que ocorreu com o seu contrário ou o seu inverso - vale dizer, a cidadania. No início desse período, a cidadania ainda guardava características da chamada cidadania administrada ou regulada, já estudada em detalhes por autores como Draibe (1985), Gomes (1988), Paoli (1985) e Santos (1979).

Ancorada no trabalho, mais especificamente no trabalho assalariado, formalizado e urbano, essa cidadania sofreu historicamente de uma espécie de atrofia, excluindo de seu estatuto diversos grupos de trabalhadores. Cite-se, a esse respeito, os trabalhadores domésticos, os conta-própria, os voltados à produção para o próprio consumo e os

¹ Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: andre.campos@ipea.gov.br.

desempregados, além dos rurais. Até os anos 1980, esses grupos correspondiam a boa parte dos trabalhadores brasileiros, mas raramente figuravam como sujeitos de quaisquer direitos.

De maneira relacionada, a cidadania administrada sempre deixou clara a limitação de seus recursos materiais e humanos. Com alguma exceção, no período entre o final dos anos 1960 e o final dos 1970, as políticas sociais que a sustentavam quase sempre tiveram um orçamento insuficiente para atender os direitos dos trabalhadores no país, mesmo se considerados apenas os assalariados com carteira assinada situados nas cidades.

Além disso, a cidadania regulada revelou-se institucionalmente centralizada e, ao mesmo tempo, desarticulada em suas iniciativas. Especialmente a partir do final dos anos 1960, a gestão de políticas sociais em áreas como previdência e saúde, entre outras, tendeu a se concentrar em órgãos da esfera federal. Mas tais órgãos apresentaram, não raro, tendências sobrepostas e contraditórias na supervisão dessas políticas, fazendo com que elas perdessem algo de sua capacidade de exponenciação de direitos.

Em paralelo, observada no território, a cidadania administrada mostrou-se fragmentada, com suas políticas de sustentação desconsiderando, por exemplo, a maior parte da área rural do país. E, pensada ao longo do tempo, ela denotou-se pela descontinuidade, com várias dessas políticas sendo interrompidas e reiniciadas sucessivamente ao longo dos anos, o que também teve consequências deletérias para os direitos nelas enraizados.

É importante frisar que a cidadania regulada caracterizou-se por uma diminuta participação da sociedade civil, seja na concepção, na implementação ou na avaliação das políticas sociais que a lastreavam. Discursos e práticas autoritárias por parte do Estado foram constantes em áreas como a assistência e a educação, resultando na reduzida transparência e adequação na aplicação dos recursos que poderiam garantir a potenciação de direitos dos trabalhadores.

Em suma, entre as décadas de 1930 e 1970, essa cidadania pôde ser descrita por meio de adjetivos como: restrita, discriminatória, insuficiente, desconexa, fragmentada, descontinuada e, acima de tudo, autoritária. Os direitos a ela referidos não conseguiram estruturar uma sociabilidade lastreada em princípios como a igualdade e a liberdade -

termos bastante conhecidos, mas raramente entendidos como parte da história moderna no Brasil (TELLES, 1992).

Não obstante, é interessante perceber que, entre o final dos anos 1970 e o dos 1980, algo mudou nessa história. E isso teve a ver com a dinâmica de mobilização da sociedade civil, tal como exposto por Camargo (1976), Singer e Brant (1982) e Brant (1989), entre tantos outros.

Essa dinâmica caracterizou-se pela sua amplitude, diversificação, conflitividade e, também, pela sua inovação. Com tais características, a mobilização da sociedade civil transformou o âmbito da política (com o movimento pela anistia e pelas Diretas-Já), o da economia (por meio das greves operárias e dos movimentos contra a carestia), o da educação (com os movimentos estudantis), o da saúde (por meio dos movimentos sanitaristas) e o da religiosidade (com as comunidades eclesiais de base), apenas a título de exemplo.

Esses âmbitos todos, caracterizados não raro por uma tendência privatizante (desde pelo menos 1964), passaram a experimentar uma dinâmica oposta, claramente publicizante, a partir do final dos anos 1970 - fenômeno que foi interpretado por alguns como uma possibilidade de construção de uma nova sociabilidade, fundada em princípios como a igualdade e a liberdade, próprios de uma história realmente moderna no Brasil (PAOLI, 1992, 1995; OLIVEIRA, 1994, 1998).

Vale acrescentar que essa mobilização da sociedade civil se deu, muitas vezes, em torno de discursos e práticas que versavam sobre direitos. Não aqueles próprios da cidadania administrada, mas sim direitos com atributos opostos: amplos, irrestritos, inclusivos, contínuos e democráticos. Em suma, houve aí a perspectiva de promoção de um “processo de abertura temporal contínua pela criação de novos direitos”, no dizer de Chauí (1989, p. 54). E tal perspectiva ganhou alguma materialidade com a Constituição Federal de 1988.

Isso se evidenciou de forma particularmente clara nos artigos dessa carta que estavam relacionados à discussão da pobreza brasileira². Por exemplo, nos artigos que instituíam uma nova seguridade

² Logo em seu início (Título 1 - “Dos Princípios Fundamentais” -, Artigo 3º, Inciso III), a Constituição Federal menciona: “Constituem objetivos fundamentais da

social no país, incluindo-se aí as áreas de previdência, saúde e assistência social.³

Até então, em alguma medida, a seguridade social trazia implícita uma noção de desresponsabilização do Estado diante da pobreza da população, classe lida no registro de uma justiça que não fazia menção às circunstâncias que inquietavam a sociedade brasileira como um conjunto, mas sim às ocorrências que atingiam seus membros de modo isolado. Ou seja, ela era lida no âmbito privado, quase que como sina ou destino de cada indivíduo.

Já na Carta de 1988, a pobreza brasileira foi colocada no centro das iniciativas econômicas, sociais e políticas do Estado. E isso significou, entre outras coisas, uma explicitação das responsabilidades que a cercavam. Semelhante explicitação atribuiu à pobreza um caráter público, abrindo possibilidades para que ela abandonasse o âmbito da “natureza” e adentrasse o da “história”, com todas as implicações que esse acontecimento possuía para os aí envolvidos (TELLES, 1999, 2001).

De maneira associada a tal explicitação de responsabilidades, a Constituição Federal previu uma série de organismos (como fóruns, conselhos etc.) que poderiam ampliar a participação de inúmeros grupos da sociedade na concepção e na implementação de diversas iniciativas econômicas, sociais e políticas, que traziam desdobramentos importantes para a pobreza no Brasil.

Seja na área da previdência, da saúde ou da assistência social, a Carta Constitucional estabeleceu que tais iniciativas não deveriam se pautar exclusivamente pelos discursos e pelas práticas das burocracias do Estado (ou das instituições privadas - filantrópicas, assistenciais - que ainda seguiam de perto as concepções adotadas desde 1930), mas deveriam se referir, também, às representações e às ações de quaisquer grupos da sociedade que pretendessem tomar parte delas, o que permitiu que inúmeras mobilizações, surgidas nos anos 1970 e 1980, trouxessem novas experiências e novas perspectivas para a

República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”

³ A seguridade social é regulada, na Constituição de 1988, no Título VIII (“Da Ordem Social”), Capítulo II (“Da Seguridade Social”), Seções 1 a IV, nos artigos 194 a 204.

discussão da pobreza da população no país (DOIMO, 1995; GOHN, 1995; RAICHELIS, 1998; SPOSATI, 1988).

Também de forma relacionada aos dois pontos anteriores, a Constituição de 1988 previu algumas novas raízes para a seguridade social brasileira. Até então, os direitos a que essa seguridade fazia referência partiam do trabalho assalariado, formalizado e urbano. Nessa matriz privada, em que o devido a cada um era calculado a partir do que cada representava nos mercados (especialmente no laboral), todos aqueles que não compartilhavam desse trabalho com carteira assinada (os autônomos, os domésticos, os subocupados e os desempregados) situavam-se à margem de quaisquer direitos desse tipo.

Já a partir de 1988, indo no mesmo sentido da colocação da pobreza no centro das iniciativas do Estado, bem como da publicização dessas iniciativas, a seguridade social ampliou suas referências, passando a conceber como sujeitos de direitos quaisquer indivíduos considerados brasileiros, independentemente de sua inserção nos variados mercados (o caso da saúde é um exemplo). Ou seja, houve aí uma substituição de uma matriz privada, claramente estática, frágil e limitada de assunção de direitos, por outra pública, extremamente dinâmica, robusta e com grande potencial de universalização, que poderia favorecer a instituição de uma cidadania como a defendida pelas mobilizações da sociedade civil, desde o final dos anos 1970 (SPOSATI; FALCÃO; TEIXEIRA, 1989).

2 A POLÍTICA SOCIAL NOS ANOS 1990: implementando as conquistas da Constituição de 1988

É importante perceber que o “processo de abertura temporal contínua pela criação de novos direitos”, incorporado à nova carta constitucional, dependia de um conjunto de políticas sociais para sair do papel. E tal conjunto dizia respeito não somente às áreas abrangidas pela seguridade (saúde, assistência e previdência social), mas também às áreas de educação, cultura e trabalho, entre outras.

Em todas elas, despontavam os novos direitos previstos na Constituição, bem como os seus novos titulares que eram homens e mulheres, jovens e idosos, situados no campo e nas cidades, dentro e fora do mercado de trabalho, nas mais diversas atividades econômicas, nas mais variadas ocupações. E, como parece claro, novas políticas sociais se faziam necessárias para garantir os direitos crescentes desse grupo em expansão.

Essas políticas necessitavam, inicialmente, de consideráveis recursos humanos e materiais, não só em volume adequado, mas com regularidade assegurada. De acordo com Dain e Soares (1998), a resposta a essa questão incluiu:

- a) a instituição do Orçamento da Seguridade Social na Constituição, em separado do Orçamento Fiscal, o que representou uma tentativa de fazer com que as áreas de saúde, assistência e previdência social atuassem de forma conjunta (e, portanto, com mais eficácia, eficiência e efetividade) na disputa por receitas do Orçamento Geral da União;
- b) a ampliação das fontes de recursos já existentes (principalmente a tributação do pagamento de salários pela área de previdência), assim como a criação de outras novas (como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), tributando outros fatos geradores, com a preocupação aí era não só com o aumento das receitas, mas também com a diversificação de sua origem, de modo a tornar as políticas sociais menos suscetíveis às oscilações da economia do país;
- c) a estruturação dos novos fundos de recursos constitucionais (como o Fundo de Amparo ao Trabalhador) — uma tentativa de capitalizar determinadas políticas sociais que surgiram com a Constituição (ou mesmo antes dela, como é o caso daquelas da área de trabalho — o seguro desemprego);
- d) a vinculação das novas ou das fontes de receitas já existentes — mais uma tentativa de fazer com que certas políticas sociais conseguissem se viabilizar (as políticas da área de educação, em especial as do ensino fundamental, são um exemplo daquelas que foram beneficiadas por essa vinculação).

Mais do que recursos, as políticas sociais demandavam também uma descentralização, da esfera federal para as esferas estadual e municipal. Segundo Draibe (1990, 1997), isso consistiu uma tentativa de aproximar tais políticas de seus beneficiários diretos, os cidadãos residentes nos municípios. Essas instâncias receberam novas responsabilidades, em áreas como educação, saúde e assistência, e, para arcar com elas, contaram com uma ampliação de suas receitas. Os estados e os municípios se beneficiaram, em alguma medida, com a inclusão de novos tributos sob suas esferas de atuação após 1988, assim como ganharam com a estruturação dos fundos constitucionais de

participação como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Mencione-se, adicionalmente, que as políticas sociais precisavam de uma nova articulação institucional após a Constituição. De acordo com Henrique (1993, 1998), aquelas previamente existentes estavam se descentralizando, enquanto outras estavam surgindo nesse mesmo momento, de forma que eram requeridos novos mecanismos de articulação, envolvendo as políticas das diversas áreas, tanto na esfera federal quanto nas esferas estadual e municipal. Só assim seria possível evitar as tradicionais sobreposições e contradições, que dificultavam a exponenciação dos direitos dos cidadãos, como já examinado acima.

De maneira relacionada, as políticas sociais requeriam uma maior integração no território brasileiro. Isso se mostrava particularmente importante no caso das regiões rurais, situadas fora do alcance de iniciativas em áreas como a previdência, entre tantas outras. Para essa integração das políticas sociais no território, contribuiriam certamente os aspectos acima especificados: o aumento dos recursos disponíveis, a descentralização federativa e a articulação institucional.

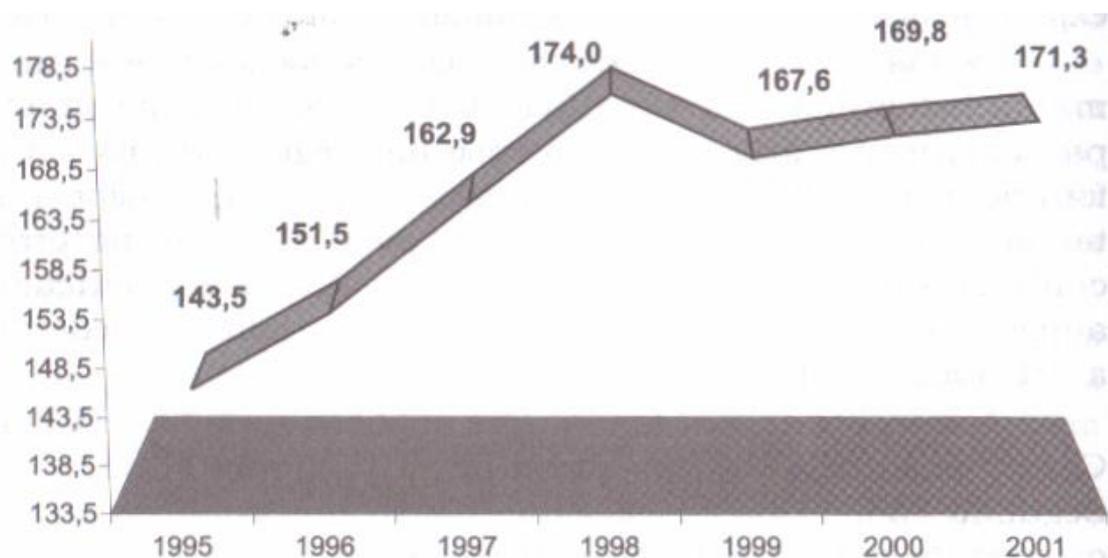
Acrescente-se, por fim, que as políticas sociais previstas pela Constituição de 1988 exigiam a participação da sociedade civil. Segundo Paoli (1995) e Oliveira (1994), tais políticas só seriam capazes de efetivamente garantir novos direitos, a novos titulares, se contassem com uma ampla e crescente participação desses titulares. Seja na sua criação, seja na sua implantação ou no seu monitoramento, esses titulares deveriam ser vistos e ouvidos (em fóruns, conselhos etc.), configurando-se, assim, uma espécie de publicização dessas políticas.

2.1 Os avanços dos anos 1990

É importante destacar que, ao longo da década de 1990, as políticas sociais avançaram no Brasil, viabilizando o que havia sido mencionado por Chauí (1989), em alguma extensão. Ainda que extremamente sumário (e certamente incompleto), um indicador disso foi a evolução do chamado gasto social no país.

Conforme Castro e outros (2003), nesse período, tal gasto foi efetuado principalmente pela esfera federal, responsável por cerca de dois terços de seu total. As esferas estadual e municipal responderam, juntas, pelo terço restante. E o que os dados sobre o gasto social federal indicaram foi uma elevação não desprezível de seu montante.

No Gráfico 1, verifica-se que, após uma retração (em termos relativos e absolutos) durante o governo Collor (1990-1992), esse gasto passou por uma ampliação ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002). Em 1995, o gasto social federal equivalia a 143,5 bilhões de reais, mas alcançou 171,3 bilhões de reais em 2001,⁴ ou seja, houve um incremento de 19,4% ao longo do período.



Em valores de dezembro de 2001 - IGP/DI
Gráfico 1 - Evolução do gasto social federal (R\$ bilhões)
Fonte: Castro et al. 2003

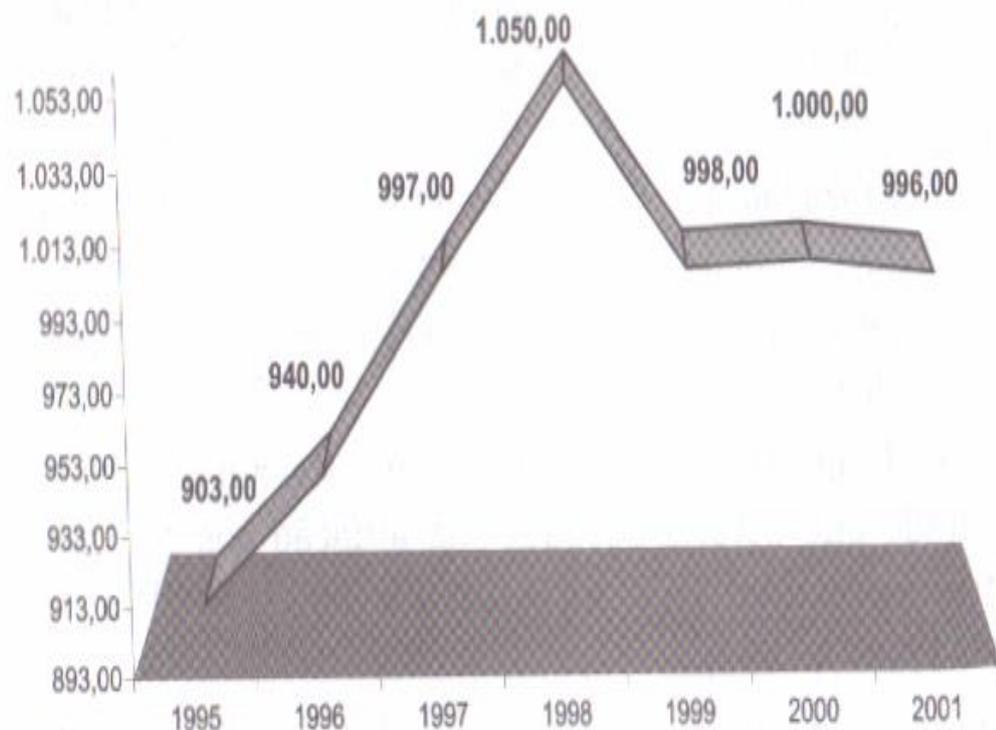
Mesmo se consideradas apenas as informações concernentes ao gasto social federal *per capita*, que talvez seja um indicador mais preciso e apropriado, percebe-se a sua extensão ano a ano. Como mostra o Gráfico 2, esse gasto correspondia a 903 reais por habitante em 1995, mas chegou a 996 reais em 2003.⁵ Em suma, registrou-se aí um aumento menor que o anterior, mas ainda assim de 10,3%.

É importante notar que, em 1999, houve uma espécie de “quebra” nessa evolução. Esse ano foi o único em que o gasto social

⁴ Valores atualizados pelo IGP-DI, expressos em reais de dezembro de 2001. A esse respeito, ver castro e outros, 2003.

⁵ Sobre isso, ver castro e outros, 2003.

federal se retraiu, até mesmo em termos absolutos. Mas isso não alterou em muito o já exposto, pois em 2000 esse gasto voltou a se expandir, ainda que em ritmo menor.



Em valores de dezembro de 2001 - IGP/DI

Gráfico 2 – Evolução do gasto social federal *per capita* (R\$ bilhões)

Fonte: Castro et al. 2003

Essa evolução do gasto social federal (que se fez acompanhar, em alguma medida, do gasto social em geral) refletiu a implementação de parte das políticas sociais previstas na Constituição de 1988. Diversos exemplos, em várias áreas, poderiam ser apresentados aí. Restringindo-se somente à área que é a maior responsável por esse gasto (a previdência social), seria o caso de destacar a implantação da chamada previdência rural, que inovou ao garantir que milhões de trabalhadores rurais, historicamente discriminados pelas políticas sociais brasileiras, passassem a contar com direitos de proteção previdenciária (proteção contra a perda de capacidade de trabalho por velhice, doença,

invalidez etc.) (DELGADO; CARDOSO, 2000; DELGADO; CASTRO, 2003).

2.2 E as dificuldades encontradas

Mesmo refletindo um avanço na efetivação das políticas sociais, a evolução do gasto social federal (e geral) ainda foi claramente insuficiente para traduzir os direitos previstos na Constituição de 1988, do plano da lei para o do cotidiano do país, por várias razões conforme se verá.

De início, destaquem-se as transformações promovidas pelos governos Collor e FHC na economia. Grosso modo, nos anos 1990, a sorte do desenvolvimento nacional dependeria do sucesso da proposta, construída por ambos os governos, de integração da economia brasileira à mundial. Essa proposta incluía diversas iniciativas, como:

- a) a liberalização e a desregulamentação dos mercados de produtos, serviços, trabalho e capitais;
- b) o incentivo à incorporação de recursos e conhecimentos provenientes do exterior;
- c) a venda de meios de produção que estavam em mãos do Estado que deveria adequar sua atuação aos parâmetros dos mercados (TAVARES; FIORI, 1993; FIORI, 1995; MATTOSO, 1995).

Acrescente-se que essa proposta de integração à economia mundial, levada adiante pelos governos Collor e FHC, incluía a estabilização monetária, alcançada após a implementação do Plano Real em 1994. Esse plano esteve lastreado em todas as iniciativas acima descritas, mas também na tentativa de restrição de todo tipo de gasto estatal (MATTOSO; OLIVEIRA, 1996; POCHMANN, 2001a). E esse é um ponto relevante para a discussão aqui travada, pois, não obstante o gasto social federal (e geral) ter crescido no período, ele não aumentou suficientemente devido a uma série de iniciativas do governo FHC.

Entre essas iniciativas, ressalte-se a expropriação dos recursos que a Constituição de 1988 originalmente destinava às políticas sociais, como daqueles provenientes das contribuições da seguridade social (Cofins, CSLL e assim por diante). De acordo com Dain e Soares (1998), a partir de 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência, aproximadamente 20% dessas contribuições e dos fundos de

participação passaram a ser destinados a outras finalidades, que não o financiamento do gasto social federal (e geral). Coisa semelhante ocorreu, posteriormente, com a criação do Fundo de Estabilização Fiscal e, após, com a Desvinculação de Receitas Orçamentárias, que vigora até hoje (DELGADO; CASTRO, 2004).

Destaque-se, em paralelo, a limitação do repasse de recursos a estados e municípios durante o governo FHC, que implantou um significativo reajuste na arrecadação de tributos, mas basicamente de tributos que não eram partilhados (como as contribuições da seguridade social). Dessa maneira, segundo Dain e Soares (1998), não houve as possibilidades de expansão significativa do gasto social. Acrescente-se que essa ausência de possibilidades tomou-se ainda mais evidente com a restrição imposta pela esfera federal, por conta da renegociação do endividamento financeiro das esferas estaduais e municipais. Com frequência, essas esferas não conseguiram receitas suficientes para acompanhar, de modo adequado, a descentralização de responsabilidades descrita mais acima.

Em razão disso, se é verdade que o gasto social federal (e geral) cresceu na década 1990, também é verdade que ele não cresceu o suficiente. Alguns dos novos direitos previstos na carta constitucional não passaram da letra da lei para o cotidiano do país, um cotidiano, é preciso sublinhar, deteriorado pelas transformações ocorridas na economia, já citadas acima.

A liberalização e a desregulamentação dos mercados, bem como a privatização e a desnacionalização da produção de bens e serviços, foram introduzidas no contexto de um oscilante e, no mais das vezes, reduzido crescimento econômico, principalmente no início e no final da década, quando a taxa de crescimento do produto interno bruto foi negativa ou próxima de zero. E, até por conta disso, essas transformações tiveram impactos contraditórios sobre o mercado de trabalho brasileiro: em alguns segmentos desse, mercado, induziram mais e melhores condições de contratação, trabalho e remuneração; mas, em muitos outros, resultaram exatamente no oposto ou contrário (GUIMARAES; DEDECCA, 1998; POCHMANN, 2001b; POSTHUMA, 1999).

Como consequência, ainda que em termos relativos, o assalariamento da mão-de-obra regrediu. E isso ocorreu de modo mais acentuado justamente em meio aos trabalhadores assalariados

formalizados, ou seja, os trabalhadores por conta própria ganharam espaço na estrutura ocupacional do país, assim como os assalariados sem carteira assinada. Em simultâneo, o desemprego avançou sobre a mão-de-obra brasileira, especialmente no início e no final da década de 1990. Em algumas das maiores regiões metropolitanas, o número de trabalhadores procurando trabalho mais que dobrou, bem como o tempo despendido nessa procura. Por fim, a renda do trabalho também regrediu de forma significativa, não só em termos relativos como absolutos. De modo semelhante ao desemprego, isso ocorreu de 1990 a 1992 e, particularmente, de 1997 em diante (IPEA, 2005b).

Dessa maneira, ainda que a estabilização monetária alcançada com o Plano Real tenha produzido efeitos positivos sobre o mercado de trabalho na metade dos anos 1990, as transformações econômicas associadas a tal estabilização tiveram efeitos negativos no seu fim, fazendo com que a demanda pelos direitos previstos na Constituição de 1988 aumentasse. Um exemplo foi a mobilização da sociedade civil (particularmente dos Sindicatos de trabalhadores) pela ampliação do seguro desemprego (mais parcelas, de maior valor, para um maior número de beneficiários). Essa mobilização, preocupada com o aumento do desemprego já citado, não encontrou eco no governo FHC, que argumentou que não havia recursos suficientes para a ampliação de tal direito.

Para além dos recursos, é o caso de mencionar algumas iniciativas dos governos Collor e FHC que ajudaram a restringir a implementação dos direitos estabelecidos na carta constitucional.

Na contramão dessa carta, houve tentativas de abreviar tanto a concepção quanto a implementação das políticas sociais. Conforme exposto por Delgado e Castro (2004), essas tentativas se deram, por exemplo, por meio de propostas de modificação do papel aí desempenhado pelo salário mínimo. Explicando, em algumas dessas políticas, nas áreas de previdência e assistência, o salário mínimo era a referência básica dos benefícios disponibilizados aos cidadãos. Tais benefícios não podiam ter valor inferior a esse salário, que aliás também era constitucionalmente definido. Apesar disso, diversas iniciativas ao longo da década de 1990 procuraram retirar essa definição do salário mínimo da Constituição Federal (de modo a eventualmente reduzi-lo em seu valor), bem como visaram desconsiderá-lo como referência mínima para os benefícios das áreas de previdência e assistência (de forma a também diminuí-los).

Concomitantemente, em sentido contrário à Constituição de 1988, houve tentativas, por parte dos governos Collor e FHC, de embargar o acompanhamento das políticas sociais pela sociedade civil. Tal como mencionado por Chagas et al. (2003), alguns dos organismos que contavam com a participação de trabalhadores, beneficiários e Outros interessados, e que estavam envolvidos no monitoramento dos direitos previstos naquela carta, chegaram até a ser descontinuados pelo governo FHC (o Conselho Nacional de Seguridade Social é um exemplo disso).

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, talvez se possa dizer que as políticas sociais, bem como os direitos por elas exponenciados experimentaram dinâmicas contraditórias ao longo da década de 1990. É certo que se registraram várias iniciativas de implementação dos direitos previstos na Constituição Federal, iniciativas que contaram com um aumento do gasto, uma descentralização federativa, uma articulação institucional, uma integração territorial, além de uma relativa participação da sociedade civil.

Não é menos certo, todavia, que os entraves à expansão das políticas sociais foram diversos, incluindo a restrição do gasto (por meio da expropriação de recursos na esfera federal e da limitação de sua remessa às esferas estadual e municipal), a alteração de parâmetros básicos de funcionamento das políticas (como o salário mínimo) e o esvaziamento da presença da sociedade civil em organismos de seu acompanhamento (fóruns, conselhos etc.).

Importante ressaltar que as políticas sociais, em meio a essas dinâmicas contraditórias, foram chamadas a responder a uma deterioração do mercado de trabalho. Os efeitos da estabilização monetária na metade dos anos 1990 se mostraram positivos. Apesar disso, os efeitos do desassalariamento e da informalização, do desemprego e da redução dos rendimentos se revelaram negativos. Com o mercado de trabalho sofrendo uma degradação dessas, as demandas pelos direitos elencados na Carta de 1988 se ampliaram acentuadamente no final desse período.

É diante disso que deve ser analisada a evolução recente da indigência e da pobreza. Para tanto, utilizam-se as definições que o

próprio Estado brasileiro elaborou, quando da concepção, da implementação e da avaliação de algumas de suas políticas sociais.

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL. Lei n. 8.742/1993), documento que estrutura a assistência no país, os indigentes são aqueles que sobrevivem a cada mês com menos de 1/4 de salário mínimo familiar *per capita*. Já segundo o Plano Plurianual,⁶ estatuto que organiza a atuação do Estado como um todo (inclusive a sua atuação social), os pobres são os que vivem com menos de 1/2 salário mínimo familiar *per capita* mensal.

Em parte importante de suas políticas sociais, o Estado lida com definições que se restringem, grosso modo, à insuficiência de rendimentos dos cidadãos, medida em submúltiplos de salário mínimo. Não se realiza aqui uma crítica dessa maneira de encarar a indigência e a pobreza, em virtude de uma crítica como essa poder ser encontrada em Telles (1998). O que se faz neste artigo é apenas verificar a evolução desses fenômenos, tal como definidos pelo Estado, ao longo da década de 1990, evolução que reflete vários pontos já discutidos anteriormente.

No Gráfico 3, que traz informações de pesquisas oficiais de rendimentos dos cidadãos, percebe-se que a proporção da população brasileira que podia ser classificada como indigente se situou em torno dos 21% entre 1990 e 1993. Já entre 1993 e 1995, essa proporção reduziu-se para algo próximo a 14%. Oscilou nesse patamar daí em diante, ficando em 12,8% em 2003.

⁶ O Plano Plurianual é previsto, na Constituição de 1988, no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (“Das Finanças Públicas”), Seção 11 (“Dos Orçamentos”). nos artigos, 165 e 166.

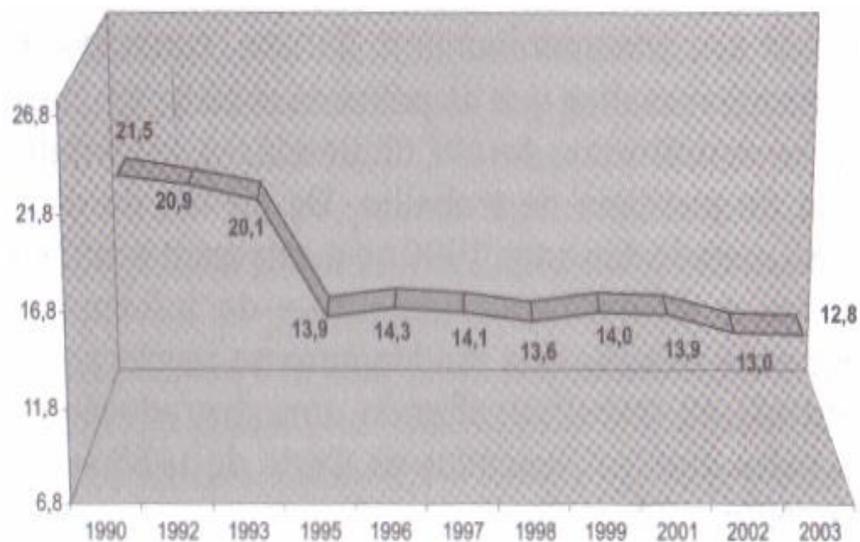


Gráfico 3 - Evolução da indigência (%)

Fonte: Elaboração Disoc/IPEA a partir de PNAD/IBGE

O Gráfico 4 apresenta uma dinâmica bastante semelhante, com a parcela da população que podia ser categorizada como pobre correspondendo a algo como 43% entre 1990 e 1993. Entre 1993 e 1995, tal parcela diminuiu para cerca de 33%. Nos anos seguintes, permaneceu nesse mesmo nível, chegando a 31,7% em 2003.

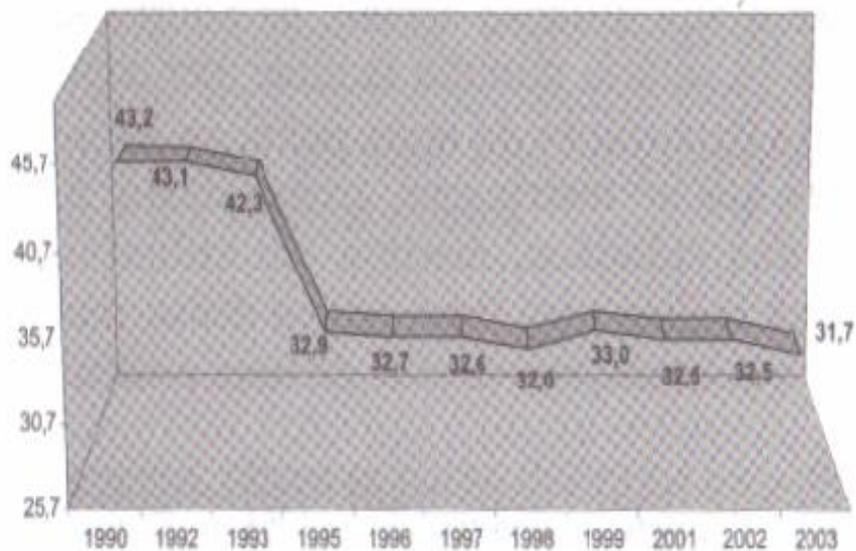


Gráfico 4 - Evolução da pobreza (%)

Fonte: Elaboração Disoc/IPEA a partir de PNAD/IBGE

Esses dados indicam que, após permanecerem em um patamar elevado no início da década, a indigência e a pobreza diminuíram entre 1993 e 1995.⁷ Há diversas explicações para isso. De início, menciona-se a estabilização monetária, conseguida com o Plano Real em 1994. Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000), Camargo e Ferreira (2000) e Rocha (2003), um conjunto de fenômenos associados a esse plano resultou em um “aumento” de rendimentos dos grupos aqui estudados.

Em paralelo, destaque-se a implementação de diversas políticas sociais previstas na Constituição de 1988. A título de exemplo, de acordo com Delgado e Cardoso (2000) e Delgado e Castro (2003), entre 1993 e 1995, ganhou impulso a chamada previdência rural. Milhões de trabalhadores, subsistindo em regime de economia familiar rural, passaram a receber benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo, especialmente nas regiões mais pobres do país.

Sublinhe-se agora o próprio aumento do valor do salário mínimo, sabendo-se já que esse salário enfrentou tentativas de desvalorização nos anos 1990 (desconstitucionalização de sua definição, diminuição de seu papel referenciador dos benefícios assistenciais e

⁷ Acrescente-se que, em termos relativos, essa diminuição foi mais acentuada em meio à indigência que à pobreza.

previdenciários etc.). Apesar disso, como mais uma ilustração das dinâmicas contraditórias a que estiveram expostas as políticas sociais nesse período, o salário mínimo passou por episódios de valorização, como o ocorrido em 1995 (quando ele teve seu poder de compra acrescido em cerca de 14% - IPEA, 2005a).

Seja como for, após sua redução entre 1993 e 1995, a indigência e a pobreza oscilaram no mesmo patamar de 1996 a 2003. Isso é tão ou mais intrigante na medida em que, nesse mesmo período, o mercado de trabalho apresentou os sinais mais duros de sua deterioração. A ocupação continuou se informalizando, com a presença de assalariados sem carteira e trabalhadores conta-própria. O desemprego acelerou sua curva ascendente, principalmente nas maiores regiões metropolitanas. E, como resultado, a renda dos trabalhadores se moveu em uma curva descendente, em especial após 1997.

Vale mencionar que seja, a degradação do mercado de trabalho tornou-se um fato importante no final da década de 1990. Mas o curioso é que, apesar disso, a indigência e a pobreza não apresentaram uma incidência mais acentuada sobre a população brasileira. A hipótese com que se trabalha aqui é que tal fenômeno ocorreu, em boa medida, porque as políticas sociais (incluindo-se aí alguns de seus parâmetros básicos, como o salário mínimo), em seus efeitos positivos, foram capazes de contrabalançar os efeitos negativos, oriundos do mercado de trabalho.

Não há como, nos limites deste artigo, comprovar essa hipótese. Mas é plausível que a tradução dos direitos previstos na Constituição Federal, do plano da lei para o do cotidiano, tenha resultado em um cenário menos crítico em termos de indigência e pobreza, mesmo quando se consideram aí as estritas definições utilizadas pelo Estado para a implementação de suas políticas sociais (que só mostram os indigentes e os pobres sob o prisma da insuficiência de rendimentos).

Se isso é plausível, os problemas enfrentados pelas políticas sociais brasileiras, derivados principalmente das dinâmicas contraditórias por elas enfrentadas nos anos 1990, não são razões para sua diminuição, minimalização ou outras iniciativas do gênero — exploradas por autores como Barros et al. (2003) e Camargo (2003), entre outros. Afinal, mesmo sem contrabalançar integralmente os efeitos do mercado de trabalho, elas mostraram sua importância ao potencializar direitos capazes de refrear a escalada da indigência e da pobreza no país.

THE CONFRONT OF TRE BRAZILIAN IN TRE LAST YEARS

ABSTRACT

The discussion about the dynamic of poverty in the last years in Brazil. To understand this dynamic, it is important to take into account changes in economy (mainly, in labor market). Moreover, it is necessary to take account of changes in politics (more precisely, in social policy). In spite of its fragilities, the Brazilian social policy proved to be able to placate the poverty in the last years, despite the wide and intense problems of the labor market, mainly in the second half of the 1990's.

Keywords: Poverty. Rights. Federal Constitution. Social Policy.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de. Desafios para a política social brasileira. Brasília, DF: IPEA, 2003. Texto para discussão, n. 985.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. In: BARROS, Ricardo Paes de (Org.). Pobreza e política social. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.

BRANT, Vinícius Caldeira (Org.). São Paulo: trabalhar e viver. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Porto Alegre: CRESS, [19—].

CAMARGO, Cândido Procópio (Org.). São Paulo 1975: crescimento e pobreza. São Paulo: Loyola, 1976.

CAMARGO, José Márcio. Gastos sociais: focalizar versus universalizar. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília, DF, n. 7, p.117-121, IPEA, 2003.

CAMARGO, José Márcio; FERREIRA, Francisco. The poverty reduction strategy of the Government of Brazil: a rapid appraisal. Rio de Janeiro: PUC, 2000. Texto para discussão, n. 417.

CASTRO, Jorge Abrahão et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal entre 1995 e 2001. Brasília, DF: IPEA, 2003. Texto para discussão, n. 988.

CHAGAS, Ana Maria et ai. A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social.. Brasília, DF: IPEA, 2003. Texto para discussão, n. 1005

CHAUI, Marilena. Cultuar ou cultivar? Teoria e Debate, São Paulo, n. 8, p.50-56, Partido dos Trabalhadores, 1989.

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO, Celso. **O idoso e a Previdência Rural no Brasil**: a experiência recente da universalização. Brasília, DF: IPEA, 1999. Texto para discussão, n. 688.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO, Celso (Org.). **A universalização de direitos sociais no Brasil**: a Previdência Rural nos anos 1990. Brasília, DF: IPEA, 2000.

DELGADO, Guilherme; CASTRO, Jorge Abrahão. Direitos sociais no Brasil sob risco de desconstrução. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, DF, IPEA, n. 9, P. 146-152, 2004.

_____. **Financiamento da Previdência Rural**: situação atual e mudanças. Brasília, DF: IPEA, 2003. Texto para discussão, n. 992.

DELGADO, Guilherme; THEODORO, Mário. Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, DF, IPEA, n 7, p.122-126, 2003.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

DRAIBE, Sônia. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SEADE, v. 8, n.1, p.3-15, 1997.

DRAIBE, Sônia. As políticas de combate á pobreza na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SEADE, V. 4, n.2, p.18-24, 1990.

_____. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FIORI, José Luis. **O vôo da coruja**: uma leitura não-liberal da crise do Estado desenvolvimentista Rio de Janeiro: Eduerj, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do trabalhismo**: política e legislação social no Brasil: 1917-1937. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

GUIMARÃES, Nadya Araújo; DEDECCA, Cláudio Salvadore. **A ocupação na América Latina**: tempos mais duros. São Paulo: ALAST, 1998.

HENRIQUE, Wilnês. **O capitalismo selvagem**: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Campinas: Unicamp, 1999. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas. 1999.

_____. Crise econômica e ajuste social no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

_____. As políticas sociais na crise. In: DESEP/CUT. **Crise brasileira**: anos oitenta e governo Collor. São Paulo: Desep/CUT, 1993.

IPEA. **Ipea Data**. Brasília, DF: IPEA, 2005a. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/jpeadata>>. Acesso em: 10 set. 2005.

_____. **Radar social**. Brasília, DF: IPEA, 2005.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MATTOSO, Jorge; OLIVEIRA, Carlos Alonso (Org.). **Crise e trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

MICHILES, Carlos et al. **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do anti-valor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro, 1994. Comunicado ao Programa de Investigação e Comunicação da FASE

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 2000.

PAOLI, Maria Célia. Citizenship, inequalities, democracy and rights: the making of a public space in Brazil. Londres, SAGE Publications, 1992. Social and Legal Studies, n. 1, p.143-159.

_____. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, Michaela (Org.). Os movimentos sociais e a democracia no Brasil. Porto Alegre: Marco Zero, 1995.

_____. Trabalho e conflito na era do Estado: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil: 1930-1950. Londres: LU, 1985. Tese (Doutorado) — Department of Social History, Birkbeck Coilege, London University, Londres, 1985.

POCHMANN, Marcio. A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. O emprego na globalização. São Paulo: Boitempo, 2001a.

POSTHUMA, Anne (Org.). Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília, DF: OIT/MTE, 1999.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

ROCHA, Sônia. Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. A trágica condição da política social. In: _____. (Org.). Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

SINGER, Paul; BRANT, Vinícius Caldeira (Org.). O povo em movimento. São Paulo: Cebrap; Petrópolis: Vozes, 1982.

SPOSATI, Aldaiza. Vida urbana e gestão da pobreza. São Paulo: Cortez, 1988.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. Os direitos dos desassistidos sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. (Des)ajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

TELLES, Vera. A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza: um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo. São Paulo: USP, 1992. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

TELLES, Vera. Direitos sociais: afinal, do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. No fio da navalha: entre carências e direitos. In: CACCIABAVA, Sílvio (Org.). Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998.

_____ Pobreza e cidadania. São Paulo: Ed. 34, 2001.