



O que podem os países africanos aprender com o desenvolvimento e crescimento inclusivo do Brasil?

Trabalho de pesquisa:

Transferências contra a pobreza e o crescimento inclusivo no Brasil

Resumo

- As transferências contra a pobreza no Brasil são de louvar por terem contribuído para uma grande redução na pobreza extrema e para a redução da desigualdade e exclusão social.
- Enquanto que a Bolsa Família é a referência da assistência social no Brasil, há outros componentes importantes. Existem duas pensões sociais no Brasil cujo apoio se estende a mais de 10 milhões de pessoas e cujo orçamento é o dobro do da Bolsa Família.
- A Constituição de 1988 foi um ponto de viragem, consagrando o princípio de que o Governo é responsável por assegurar um rendimento mínimo a todos os cidadãos independentemente da capacidade que tenham em contribuir para um seguro social.
- A abordagem brasileira concentrou-se em três estratégias: cooptação de trabalhadores informais para instituições de seguro social; disponibilizar transferências a idosos e pessoas com incapacidade para trabalhar; e resolver a persistente pobreza intergeracional através de programas de transferências de rendimento de desenvolvimento humano.
- Factores essenciais no êxito das transferências contra a pobreza no Brasil, são:
 - Ter o desenvolvimento humano como focus explícito em vez de ser simplesmente uma tradicional rede de segurança para enfermos e idosos.
 - Um elemento produtivista preocupado com a inclusão económica.
 - Concentra-se nas transferências com base na cidadania e regras, evitando clientelismo.

A evolução da assistência social no Brasil

O Brasil saiu de uma ditadura em 1985 com uma imensa 'dívida social', um compromisso para lidar com essa dívida, e um conjunto de ideias sobre como seguir em frente. A Constituição de 1988 foi um ponto de viragem no desenvolvimento da assistência social no Brasil, consagrando o princípio de que os governos são responsáveis por assegurar um rendimento mínimo a todos os cidadãos independentemente da sua capacidade para contribuírem para o seguro social. O acordo sobre esta matéria foi o ponto de partida para a expansão da assistência social nos vinte anos seguintes a fez o corte do princípio da contribuição que era dominante no passado.

Conceptualmente, os instrumentos políticos que a Constituição inicialmente apoiava, a Previdência Social Rural e o Benefício de Prestação Continuada, não eram particularmente inovadores ou

visionários. A sua orientação estava firmemente enraizada na política de bem-estar convencional, fazendo distinção entre indivíduos com capacidade para trabalhar ou não. Concentravam-se nos idosos em situação de pobreza, mas não lidaram com a pobreza na infância. Contudo, a sua abrangência tem sido impressionante, tendo conseguido fazer chegar as pensões a mais de 86% de pessoas com 65 anos ou mais de idade, ou seja, está entre os valores mais elevados na região.

A Bolsa Família acabou por ser o resultado de uma experiência municipal com a Bolsa Escola no início da década de 1990, enraizada numa mistura de propostas de rendimento garantido, perspectivas multidimensionais em relação à pobreza, e intervenções na educação. A Bolsa Família alargou imenso a abrangência da Bolsa Escola e dos outros programas de transferência de rendimento, com o número de lares participantes a aumentar de 6,5 milhões em 2004 para 14 milhões em 2013.

A evolução da política contra a pobreza no Brasil sugere uma mudança de foco ao longo do tempo da extensão da segurança social para incorporar sectores excluídos a apoio social convencional dirigido a grupos vulneráveis, a transferências de rendimento concentradas no desenvolvimento humano. Em 2011, o Governo anunciou o Plano Brasil Sem Miséria como a estratégia para acabar com a pobreza extrema, plano esse que articula políticas e programas com base na ideia de que é necessário um esforço coordenado com o objectivo de melhorar rendimento/consumo, melhorar o acesso a serviços básicos e facilitar o emprego produtivo por forma a erradicar a pobreza extrema.

Apoio social no Brasil: programas principais

Todos os valores são para 2014 (US\$ PPP 1= R\$1,713)

Benefício de Prestação Continuada

Focus: Um esquema de pensões não contributivas a nível nacional para idosos e pessoas com deficiência em extrema pobreza

Elegibilidade: Idade > 65 em lares com rendimento per capita < ¼ salário mínimo

Benefícios mensais: Um salário mínimo R\$724 (US\$422)

Âmbito: 3,7 milhões de beneficiários, metade sendo idosos e metade pessoas com deficiência.

Características chave: O direito aos benefícios é reconhecido na Constituição. É relativamente simples de gerir.

Resultados: Benefícios são divididos no seio dos lares, resultando numa menor incidência de trabalho infantil.

Orçamento como % PIB: 0,7

Previdência Social Rural

Focus: Uma pensão semi-contributiva para trabalhadores rurais com baixa capacidade contributiva.

Elegibilidade: Trabalhadores rurais informais a longo prazo (>15 anos) dedicados à agricultura familiar, à pesca, à extração de minério.

Benefícios mensais: Um salário mínimo R\$724 (US\$422)

Âmbito: 7,8 milhões de beneficiários

Características chave: Integra trabalhadores informais e com baixos rendimentos no esquema de segurança social. Relativamente fácil de gerir.

Resultados: Ajudou a retirar cerca de 4 milhões de pessoas de uma situação de extrema pobreza e impulsionou a actividade económica nas zonas rurais. Reduziu o trabalho infantil e aumentou o número de matrículas escolares de crianças a residir com um pensionista.

Orçamento como % PIB: 1,4

Bolsa Família

Focus: Um rendimento mínimo garantido para lares em situação de extrema pobreza e lares em situação de pobreza moderada com crianças.

Elegibilidade: Lares com rendimento mensal per capita < R\$77 (US\$45) e lares com crianças e rendimento per capita < R\$154 (US\$90)

Benefícios mensais: Transferências básicas=R\$77 (US\$43). Transferência variável=R\$35 (US\$20) por menor (0-15) até cinco; e R\$ 42 (US\$24,5) por cada jovem (16-17) até dois jovens. Lares com rendimento per capita > R\$77 e < R\$154 recebem apenas transferências pelos menores. A partir de 2012, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza disponibiliza um valor extra a lares com rendimentos inferiores a R\$77 após as transferências.

Abrangência: 14 milhões de lares

Características chave: Concebido para lidar com a pobreza persistente e multidimensional. A limitação das transferências à área da saúde e educação ajudou a manter um vasto apoio político. As crianças dos lares participantes neste apoio deverão ter uma assiduidade escolar de 85% e um registo de vacinas completo. Estabeleceu-se um novo Ministério para o Desenvolvimento Social e Fome Zero para gerir o programa e coordenar outros programas e políticas de redução de pobreza. O governo federal atribui quotas às quais os municípios ajudam a corresponder potenciais beneficiários.

Resultados: As estimativas sugerem que a Bolsa Família foi responsável por reduzir a pobreza em um sexto na década de 1999-2009 (2 pontos percentuais de uma redução por período de 26% para 14%) e cerca de um terço da redução em pobreza extrema (1,6 pontos percentuais de uma queda de 9,9% para 4,8% no período). Também contribuiu para uma redução na desigualdade, sendo responsável por 16% do declínio de 10% no coeficiente de Gini no período de 1999-2009. As crianças dos lares participantes são mais saudáveis, permanecem mais tempo na escola, e a mortalidade infantil é reduzida. Na sua grande parte, as taxas de mão-de-obra não são afectadas.

Orçamento como % PIB: 0,6

Principal conclusão do IRIBA: A Bolsa Família tem um maior impacto em municípios mais pobres

Os estudos sobre os resultados da Bolsa Família nos lares participantes focam nos resultados medianos a nível nacional. Alguns estudos fizeram uma estimativa dos resultados a um nível mais desagregado, como por exemplo, por género, ou por localização rural/urbana. Examinámos variações nos vários municípios fazendo uma estimativa das regressões de quantis de taxas de participação municipal em resultados seleccionados recorrendo aos dados do estudo de lares PNAD para 2001 e 2006 – antes e depois da Bolsa Família ser implementada.

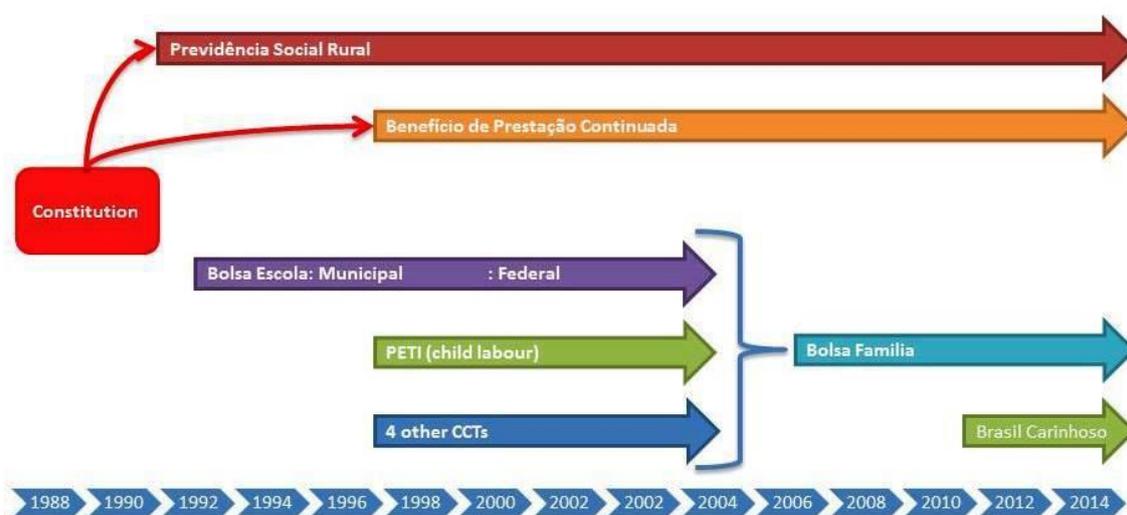
Descobrimos diferenças significativas em certos resultados dos municípios. As taxas de mão-de-obra adulta participante, por exemplo, aumentam de acordo com a cobertura do programa a nível municipal. De um modo geral, achamos que a Bolsa Família ajudou a reduzir a disseminação das taxas de mão-de-obra participante nos municípios no período em estudo. Estes resultados sugerem que a Bolsa Família tem tido efeitos positivos e mais fortes nos municípios com mais problemas.

A sustentabilidade de programas de assistência social

Duas décadas de crescimento rápido nas instituições de assistência social fornecem lições importantes, mas o desenvolvimento institucional no Brasil está longe de estar completo, com significativas incertezas e desafios pela frente. Continuam a existir três estratégias para a inclusão: a co-opção de trabalhadores informais em instituições de apoio social; disponibilização de transferências a pessoas mais velhas ou com incapacidade; e lidar com a persistente pobreza intergeracional através de programas de transferência de rendimento de desenvolvimento humano. O ponto até onde é que estas três estratégias combinam irá definir em grande parte o desenvolvimento das instituições de assistência social no futuro.

O crescimento da assistência social reflecte os esforços do governo para mudar os subsídios públicos de seguro social para assistência social. Enquanto que os surgimento da assistência social representa um passo em frente, continua a existir um grande desequilíbrio (Barrientos, 2013). Os subsídios públicos para o fundo do seguro social do sector público equivalem mais ou menos à soma de todos os subsídios públicos para assistência social. Tendo em conta o relativamente baixo nível de subsídios públicos para programas de assistência social, e a contribuição de receitas fiscais por grupos de baixos rendimentos, são poucas as preocupações com a sustentabilidade dos actuais planos financeiros.

The Evolution of social assistance components and programmes in Brazil



Até à data, a assistência social no Brasil tem gozado de um vasto apoio político, assegurando a sua sustentabilidade política. Desde 2000, que todos os candidatos às eleições presidenciais têm apoiado a Bolsa Família, com as condições de saúde e educação a ajudar a fomentar o consenso. São poucas as provas que sustêm que os programas de redução da pobreza têm encorajado o clientilismo entre beneficiários. A Bolsa Família é vista como um programa federal baseado em regras e não em patrocínio político.

Qual a relevância para países africanos?

A eficácia da Bolsa Família, juntamente com o focus da administração Lula em voltar a relacionar-se com África criou uma oportunidade para a troca de conhecimentos entre Brasil e África. O Brasil já recebeu várias delegações africanas em visita de estudo e tem prestado contínuo apoio técnico a alguns dos países que pretendem implementar ou expandir a assistência social prestada. Mundo sem Miséria, lançado em 2014, apoia uma base de dados para a redução da pobreza disponível para países africanos.

Implicações políticas:

Qualquer abordagem à elaboração de políticas deve ter em conta o contexto local, pelo que nenhum país poderá ser bem sucedido se se limitar a 'transplantar' directamente os métodos usados no Brasil. Contudo, o Brasil pode ser uma fonte de inspiração útil e de orientação para os legisladores de outros países em desenvolvimento:

1. Tem sido fundamental dar prioridade a objectivos de desenvolvimento humano no seio dos

programas de assistência social. A Bolsa Escola surgiu porque se compreendeu que se não se reforçar o desenvolvimento humano, principalmente entre crianças, será pouco provável que as transferências de rendimentos tenham efeitos sustentáveis nos lares em questão. A assistência social foi concebida para lidar com a persistente pobreza entre gerações.

2. A Bolsa Família e as pensões sociais são muito mais produtivas do que a maioria dos programas de transferências contra a pobreza existentes em África. Presta-se assistência a todos os lares pobres, não apenas àqueles que não têm assistência, algo que tem incrementado a actividade económica, particularmente em zonas rurais.

Este resumo tem como base o document de trabalho do IRIBA 'Antipoverty Transfers and Inclusive Growth in Brazil' por Armando Barrientos, Dario Debowicz e Ingrid Woolard, disponível em: <http://www.brazil4africa.org>

Leitura recomendada:

- Barrientos, A. (2013). The Rise of Social Assistance in Brazil. *Development and Change*, 44(44), 4.
- Borges Sugiyama, N., & Hunter, W. (2013). Whither clientelism? Good governance and Brazil's Bolsa Família Program. *Comparative Politics*, 43-62.
- Campello, Tereza and Neri, Marcelo C. [2014] Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania. IPEA and MDS. Available from <http://bit.ly/1u6MuIN>
- Jaccoud, L., Hadjab, P. D. E.-M., & Chaibub, J. R. (2010). The consolidation of social assistance in Brazil and its challenges, 1988-2008 (Working Paper No. 76). Brasilia: International Policy Centre.
- Kassouf, A. L., Rodrigues de Oliveira, P., & Aquino, J. M. d. (2011). Impact Evaluation of the Brazilian Pension Program Benefício de Prestação Continuada (BPC) on Family Welfare (Report): Universidade de Sao Paulo.
- Soares, F. V., Ribas, R. P., & Osório, R. G. (2010). Evaluating the Impact of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190.
- Souza, P. H. G. F. d. (2011). Poverty, inequality and social policies in Brazil, 1995-2005 (Mimeo). Brasilia: IPEA.