

ISSN 1415-4765

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 937**

**A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA  
LIBERAL E A PREVIDÊNCIA  
SOCIAL NO BRASIL**

**Daniela Peixoto Ramos**

Brasília, fevereiro de 2003



## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 937**

### **A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA LIBERAL E A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL \***

**Daniela Peixoto Ramos \*\***

Brasília, fevereiro de 2003

---

\* Este trabalho é parte da pesquisa "Financiamento das Políticas Sociais no Brasil", financiada com recursos do Programa Rede-Ipea, e tornou-se parte da Monografia final do curso de graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) apresentada em abril de 2002. Gostaria de agradecer os comentários e o apoio de: Guilherme Delgado, Lúcia Avelar, Diana Barbosa, Santiago Varella, Ana Carolina Querino, Juana Lucini e, especialmente, Marco Rodrigo Carvalho Silva, Helmut Schwarzer e meu orientador, Paulo Calmon.

\*\* Assistente de Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais/Ipea e Mestranda em Ciência Política no Departamento de Ciência Política/UnB.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Guido Mantega

**Secretário-Executivo** – Nelson Machado

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro –, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.**

**Presidente**

Luis Fernando Tironi (interino)

**Chefe de Gabinete**

Luis Fernando de Lara Resende

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Eustáquio José Reis

**Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Gustavo Maia Gomes

**Diretor de Administração e Finanças**

Hubimaier Cantuária Santiago

**Diretor de Estudos Setoriais**

Luis Fernando Tironi

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Murilo Lôbo

**Diretor de Estudos Sociais**

(vago)

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

**Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.**

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, por meio do Projeto BRA/97/013.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 LIBERDADES FORMAIS VERSUS LIBERDADES SUBSTANTIVAS 8

3 A PREVIDÊNCIA RURAL NO NORDESTE: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE SEU IMPACTO 20

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 36

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 39



## SINOPSE

Este trabalho tem por objetivo analisar a Previdência Social brasileira como política destinada a promover a justiça na distribuição dos recursos sociais. O problema sobre o qual está centrado este estudo pode ser expresso por meio da seguinte questão: como se relacionam o debate sobre as teorias da justiça e a atuação do Estado brasileiro (no que diz respeito a uma determinada política social) para a promoção da justiça social? O problema será abordado mediante uma discussão teórica acerca da justiça social no pensamento filosófico liberal e uma investigação do impacto do subsistema da previdência social rural. As teorias de justiça tratadas serão aquelas propostas por John Rawls e Amartya Sen, dois dos maiores representantes do debate atual sobre princípios de justiça capazes de promover os ideais de igualdade e de liberdade. A previdência rural será analisada por meio de uma comparação entre beneficiários e não beneficiários residentes na região Nordeste. Os dados relativos aos não beneficiários foram extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1998 e comparados com os resultados da Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural, realizada pelo Ipea também em 1998. Uma das principais conclusões sugeridas por este trabalho diz respeito à relevância dos valores de justiça na formulação e na avaliação de políticas públicas. O subsistema da previdência rural é considerado congruente com os princípios de justiça formulados por John Rawls, além de estimular a aquisição das “liberdades” propostas por Amartya Sen.

## ABSTRACT

This work intends to analyse Brazilian Pension System as a policy designed to promote justice in the distribution of social resources. The study is focused on a problem that can be expressed through the following question: how is related the debate about theories of justice and the performance of Brazilian state directed to achieve social justice? The problem will be approached through a theoretic discussion of social justice in the liberal philosophic thought as well as through an investigation of the impact of the rural pension subsystem. The theories of justice revised are those proposed by John Rawls and Amartya Sen, two of the major representatives of the current debate about principles of justice capable of fostering the ideals of equality and liberty. Rural pension subsystem will be analysed through a comparison between beneficiaries and non-beneficiaries living in the Northeast region of Brazil. Information and data relative to the non-beneficiaries have been extracted from the 1998 *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (Pnad) and compared to the results of the *Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural*, accomplished by Ipea in 1998. One of the main findings suggested by this work is relative to the importance of the justice values in the process of formulating and evaluating public policies. Rural pension subsystem is considered consonant with the principles of justice proposed by John Rawls, besides stimulating the acquisition of “liberties” proposed by Amartya Sen.





# 1 INTRODUÇÃO

O tema central deste texto é a questão da justiça social na distribuição dos recursos sociais. Partimos das obras de autores que têm como centro de sua preocupação o problema referente ao estabelecimento de uma ordem social justa, representantes do pensamento liberal, a saber: John Rawls e Amartya Sen. Supõe-se que a proposição de estudo da justiça distributiva é justificada por si própria num país como o Brasil. Sob o pano de fundo das desigualdades sociais profundas expostas abertamente pela realidade social brasileira todos os dias, a questão abordada pelos autores aqui tratados torna-se ainda mais relevante porque diz respeito à conciliação entre dois fins que podem parecer conflitantes: o respeito às liberdades individuais e às diferentes concepções do bem e a promoção de um modelo justo de distribuição dos recursos sociais valiosos.

O conceito mais relevante nesse tema é o de justiça. Uma aproximação ao conceito de justiça pode ser a seguinte: a justiça política versa sobre a organização, o governo e o desenvolvimento de uma comunidade organizada politicamente. Nesse sentido, a justiça distributiva pode ser considerada como um aspecto da justiça política que se refere à distribuição dos recursos escassos entre os membros da comunidade de acordo com um determinado critério. Segundo Oscar Arcaya (2000), essa justiça somente é possível quando presente numa construção teórica que compreenda uma justiça coletiva, diferente da justiça vista como proveniente apenas das trocas do mercado ou de uma justiça que consiste em atribuir a cada um o que é seu, sem que haja um “seu” pertencente à coletividade.

A primeira parte deste texto dedica-se a analisar as concepções sobre justiça presentes nos teóricos mencionados. John Rawls e Amartya Sen opõem-se a autores caracterizados como libertaristas, como, por exemplo, Robert Nozick e Friedrich Hayek. Esses autores, conquanto não venham a ser tratados neste trabalho, defendem, de forma geral, a inviolabilidade dos direitos de propriedade e a justiça da distribuição gerada pelo livre mercado. Ao se distinguirem dessa visão, Rawls e Sen afirmam a necessidade e sobretudo a adequação moral de uma política distributiva respaldada por princípios de justiça consensuais. Dois aspectos tipicamente liberais do pensamento desses autores consistem na crença de que determinados direitos individuais invioláveis devem ser protegidos pelo Estado e na neutralidade do Estado em relação às diferentes concepções de boa vida que os cidadãos possam ter.

Na segunda parte deste texto, objetiva-se transportar o tema da justiça distributiva para a realidade brasileira mediante a análise de uma determinada política social – a previdência social rural e urbana – com base na literatura. A previdência social é uma das mais importantes políticas sociais existentes no Brasil. Apesar de suas deficiências, o sistema previdenciário brasileiro propicia um dos mais altos níveis de cobertura na América Latina. O sistema tem atualmente um nível de cobertura de 77%<sup>1</sup> para a população idosa e paga mensalmente cerca de vinte milhões de benefícios. Esses números dão uma idéia da relevância da política previdenciária brasileira e dos impactos progressistas ou regressistas que ela pode gerar na sociedade. A magni-

---

1. Esse dado foi retirado de Ipea. Políticas Sociais 3: acompanhamento e análise, ano 2, ago. 2001, p. 234.

tude da população excluída torna a efetiva proteção social às camadas mais pobres um dos grandes desafios a serem enfrentados pela sociedade brasileira.

A análise dessa política social centrar-se-á no subsistema da previdência social rural. A previdência rural constitui uma política extremamente importante nessa discussão sobre justiça por se tratar de um benefício universal, não contributivo e independente da avaliação econômica do idoso que haja sido trabalhador rural. O estudo da previdência rural será feito a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) realizada em 1998. Com base nos microdados da Pnad, analisar-se-á a situação socioeconômica dos não beneficiários da previdência rural no Nordeste. Em seguida, será feita a comparação com os dados relativos aos beneficiários da previdência rural obtidos na Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural (Delgado, 1999) realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em 1998. Objetiva-se com isso avaliar de que forma as questões filosóficas referentes à justiça distributiva liberal se relacionam a uma política social destinada a promover a redistribuição de renda e a erradicar a pobreza no Brasil, qual seja: a previdência rural.

Conseqüentemente, o problema que aqui se propõe a abordar pode ser sintetizado da seguinte forma: como se relacionam o debate sobre as teorias da justiça e a atuação do Estado brasileiro (no que diz respeito a uma determinada política social) no sentido de promover a justiça social? A literatura sobre filosofia política mencionada permeia toda a problemática relativa aos mecanismos pertinentes de redistribuição no contexto brasileiro. A revisão da literatura é, portanto, fundamental para proporcionar padrões de referência normativos com os quais são avaliadas as políticas destinadas a solucionar o grande dilema da pobreza no Brasil. Em relação à previdência rural especificamente, a hipótese a ser trabalhada, a qual foi formulada a partir das conclusões obtidas na pesquisa do Ipea mencionada anteriormente, afirma que a previdência rural é uma política social coerente com a realização dos princípios de justiça propostos por John Rawls e por Amartya Sen.

## 2 LIBERDADES FORMAIS VERSUS LIBERDADES SUBSTANTIVAS

### 2.1 O UTILITARISMO

O utilitarismo é uma corrente filosófica cuja origem remonta ao século XVIII. Inicia-se com Jeremy Bentham e James Mill e, além desses autores, foi desenvolvida no século XIX com a colaboração de John Stuart Mill. Na formulação de Bentham, o utilitarismo possui três princípios básicos: *i*) o bem-estar individual deve ser a finalidade da ação moral; *ii*) cada indivíduo conta apenas por um; *iii*) o objeto da ação social deve ser a maximização da utilidade geral, ou seja, a promoção de maior felicidade para o maior número de pessoas (Welch, 1987, p. 70). O conceito de utilidade é fundamental para o utilitarismo e pode ser definido como “o nível de felicidade ou satisfação que a pessoa obtém de suas circunstâncias” (Mankiw, 1999, p. 436).

Uma teoria moral consequencialista é uma teoria que julga a ação pelos seus resultados finais e não pelos seus motivos. O utilitarismo é uma espécie de doutrina consequencialista, pois considera a melhor ação aquela que resulta em uma maior utilidade se comparada às possíveis ações alternativas. Segundo Sen (2000, p. 78), o consequencialismo constitui um dos três princípios característicos do utilitarismo, ao lado do welfarismo (que consiste na avaliação das situações de acordo com as utilidades de cada uma) e do *ranking* pela soma (soma das utilidades individuais para se obter o agregado das utilidades sociais).

Van Parijs define desta forma o princípio básico do utilitarismo: “Quando agimos, é preciso que façamos abstração de nossos interesses e de nossas tendências, de nossos preconceitos e dos tabus herdados da tradição, assim como de todo pretensão ‘direito natural’ e que nos preocupemos em perseguir a maior felicidade do maior número de pessoas” (Van Parijs, 1997, p. 29). O utilitarismo é, portanto, uma filosofia avessa ao jusnaturalismo que inspirou boa parte dos pensadores liberais clássicos, como John Locke, além de toda a filosofia neocontratualista atual. O critério utilitarista fundamental que deve pautar as decisões públicas é a maximização da soma das utilidades.

A injustiça na visão utilitarista é simplesmente definida como a “perda agregada de utilidade em comparação ao que poderia ter sido obtido” (Sen, 2000, p. 78). Os utilitaristas pretendem determinar a sua concepção da boa vida por meio da agregação das preferências em uma dada sociedade, quaisquer que sejam essas preferências. Segundo Arcaya (2000), o individualismo radical contido no princípio de utilidade não permite a formação de uma concepção de justiça coletiva ou distributiva. Apenas a justiça comutativa, ou de intercâmbios, pode ser considerada. O utilitarismo relega os direitos e as liberdades individuais a instrumentos que servem à utilidade geral e não reserva a eles uma proteção especial, que poderia resguardá-los de qualquer desrespeito possivelmente produzido pela agregação das preferências.

Segundo Van Parijs, a economia normativa sempre se baseou no utilitarismo para responder à questão essencial à qual ela se propõe: qual é a melhor organização econômica? Entretanto, o conceito de utilidade pode gerar interpretações diversas, pois tratar do aumento da felicidade não significa a mesma coisa que tratar da satisfação de preferências completas e transitivas. Atualmente, a maioria dos economistas normativos utilitaristas, ao escrever sobre utilidade, se refere ao sentido de utilidade como satisfação de preferências racionais, ao contrário dos fundadores do utilitarismo, os quais acreditavam que utilidade podia ser definida como um estado mental de felicidade.

O utilitarismo apóia-se em vários pontos bastante frágeis e já largamente criticados. Algumas das principais contestações são as seguintes: a dificuldade de comparação interpessoal de utilidades; a valorização exclusiva do agregado das utilidades; a justificação de certas atitudes contrárias às normas morais disseminadas na sociedade sob um ponto de vista utilitarista. Do ponto de vista utilitarista, por exemplo, se a morte de uma pessoa inocente pudesse evitar a morte de outras duas, seria plenamente aceitável que fosse morto o inocente.

Entre as críticas que podem ser feitas ao utilitarismo, uma das mais relevantes refere-se ao fato de que, conforme esse pensamento, a distribuição do bem-estar entre os indivíduos é considerada irrelevante. O utilitarismo pode divergir das nossas intuições morais sobre o que é justo ou injusto. No que diz respeito à distribuição de ren-

da, por exemplo, os utilitaristas fazem uso do conceito de utilidade marginal decrescente. Esse conceito pode ser exemplificado da seguinte maneira: uma pessoa que aufera uma renda elevada não terá um acréscimo significativo na sua utilidade caso receba cinquenta reais extras em sua conta bancária; um indivíduo, porém, que recebe um salário mínimo por mês vai sentir um incremento significativo na sua utilidade caso receba os mesmos cinquenta reais.

Ao levarem em conta a utilidade marginal decrescente, os utilitaristas assumem uma posição favorável à redistribuição de renda até certo ponto, pois, a princípio, a redistribuição aumenta a utilidade da sociedade, visto que aquilo que é redistribuído no primeiro momento não diminui muito a utilidade dos que detêm muito dinheiro, mas melhora de forma expressiva a situação dos menos afortunados. Entretanto, à medida que o processo de redistribuição progride e se intensifica, ele distorce a estrutura de incentivos da economia, gerando, assim, menores incentivos que levem os mais ricos a tentar ganhar mais dinheiro e os pobres a tentar melhorar suas condições de vida por conta própria. Esse fenômeno leva os utilitaristas a defender uma redistribuição de renda restrita a determinados limites, que não acarrete uma sociedade totalmente igualitária, pois nesse tipo de sociedade não existiriam incentivos capazes de gerar crescimento econômico e, por isso, a utilidade social agregada seria reduzida (Mankiw, 1999, p. 436-437).

Uma das estratégias citadas por Van Parijs (1997, p. 48) para fugir a essa última crítica ao utilitarismo consiste em substituir, como John Stuart Mill, o utilitarismo de atos pelo de normas. Segundo esse último tipo de utilitarismo, a ação é considerada boa quando, ao contrário de maximizar a soma das utilidades, está de acordo com uma norma que maximiza a soma das utilidades. A norma sugerida por Stuart Mill é o seu próprio princípio de liberdade, o qual afirma que cada um está livre para fazer tudo que diz respeito a si mesmo. Stuart Mill argumentava que esse princípio é capaz de maximizar o bem-estar coletivo. No entanto, se a ligação desse princípio com o bem-estar coletivo não for aceita em uma determinada sociedade, os direitos individuais permanecem tão desprotegidos quanto antes.

Uma outra estratégia possível seria recorrer ao princípio de diferença de Rawls. Pode-se impedir que haja qualquer violação dos direitos individuais mediante a imposição de um outro princípio que provê a todos um conjunto de direitos definidos ou um conjunto de liberdades fundamentais e iguais para todos. Nesse caso, porém, o princípio de utilidade seria antecedido por outro princípio e, por isso, a característica básica do utilitarismo teria sido derrubada.

## 2.2 O NEOCONTRATUALISMO SEGUNDO RAWLS

### 2.2.1 O Liberalismo Rawlsiano

A teoria rawlsiana da justiça como equidade (“justice as fairness” como proposto por Rawls) está pautada num critério decidido mediante uma deliberação racional e passível de ser aplicado em indivíduos portadores de uma cultura política democrática, na qual haja um consenso sobre as bases de uma justiça distributiva. Rawls qualifica sua

teoria como “política e não metafísica” (Rawls, 2000, p. 199) pelo fato de que sua intenção é formular uma concepção política da justiça adequada para uma democracia constitucional. Sua teoria é política porque se refere à estrutura básica (principais instituições políticas, econômicas e sociais) de uma sociedade democrática e, nesse sentido, está também associada a uma determinada tradição política.

A teoria rawlsiana é dotada de um aspecto político, qual seja: a tolerância entre diferentes doutrinas filosóficas e religiosas. Rawls pretende que sua teoria represente uma base de “consenso por justaposição” entre as diversas doutrinas sustentadas por cidadãos considerados como pessoas livres e iguais. A teoria como equidade é liberal no sentido de valorizar a neutralidade entre diferentes concepções do bem. Entretanto, Rawls não advoga o liberalismo como doutrina moral abrangente, o que poderia resultar num antagonismo entre os princípios de justiça e as diversas concepções do bem e formas de vida pessoal, moral e religiosa que as pessoas valorizam por motivos próprios. O liberalismo de Rawls não constitui uma doutrina moral abrangente por se limitar a prescrever que os indivíduos, numa cultura política democrática, devam apenas ser capazes de conceber um senso de justiça e uma concepção do bem, sem que eles precisem comprometer-se com valores ou com ideais morais particulares.

O propósito de Rawls é criar um conceito de justiça que se contraponha à abordagem utilitarista. Ao contrário do utilitarismo, a teoria de Rawls exige que sua concepção de justiça como equidade seja reconhecida e compreendida publicamente como fundamento das instituições sociais. Nas palavras do próprio Rawls: “Meu objetivo é de produzir uma teoria de justiça que represente uma alternativa ao pensamento utilitarista geral, assim como para todas as suas diferentes versões” (Rawls, 1981, p. 40). Para Rawls, não é a utilidade que importa, mas sim os “bens sociais primários”, os quais serão mais adiante definidos.

Um dos principais pontos da crítica rawlsiana ao utilitarismo consiste na adoção, por Rawls, do imperativo categórico kantiano, o qual afirma que não se deve tratar os seres humanos como meios e sim como fins em si mesmos, e na exigência de que esse imperativo seja aplicado às instituições de uma sociedade justa. De acordo com Vita (1993, p. 23), a “moralidade política em sentido amplo” contida na teoria de Rawls requer que se concebam princípios de justiça e instituições políticas e sociais deles derivados que sejam valorizados por si próprios e não como meios para alcançar determinados fins. A existência dessas instituições não deve ser vista como tendo simplesmente o propósito de organizar um *modus vivendi*, mas deve ser justificada por argumentos morais.

Por meio da sua formulação dos princípios de justiça – os quais serão descritos a seguir –, Rawls objetiva realizar os valores políticos da liberdade e da igualdade. As instituições da sociedade regidas pelos princípios rawlsianos teriam a função de regular a competição por recursos escassos e, ao mesmo tempo, retirar dessa competição aqueles direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos que não podem ser questionados. As instituições da sociedade justa rawlsiana levariam os indivíduos a se perceberem como agentes morais que incorporam uma concepção pública de justiça. Rawls, portanto, supõe indivíduos não utilitaristas, isto é, não meramente interessados em satisfazer a seus próprios interesses.

## 2.2.2 Posição Original e Princípios de Justiça

Com esse intuito, Rawls vai buscar na tradição contratualista, composta por autores como Locke, Rousseau, Hobbes e Kant, a idéia de contrato social, a qual estará na base da sua construção teórica. Rawls utiliza a noção de contrato para responder ao que ele considera a questão fundamental da justiça política, a saber: “qual a concepção da justiça que melhor convém para precisar os termos da cooperação social entre cidadãos considerados como pessoas livres e iguais e como membros normais e integrais da sociedade durante toda a sua vida” (Rawls, 2000, p. 217).

Rawls propõe uma situação hipotética, que ele denomina de posição original, na qual todos os indivíduos ver-se-iam sob um véu da ignorância e encontrar-se-iam para deliberar sobre quais as regras que regeriam a sociedade. O conceito de justiça formulado a partir da posição original poderia ser definido, segundo Grondona (2000, p. 144), nos seguintes termos: “justiça seria o valor que um grupo de pessoas livres e racionais procura, pactuando sua vida na sociedade antes de saber o lugar e os interesses que cada um deles vai ter dentro dela”. Na definição de Van Parijs (1997) do conceito de justiça de Rawls, uma instituição pode ser considerada justa quando “não opera nenhuma distinção arbitrária entre pessoas na atribuição dos direitos e dos deveres e quando determina um equilíbrio adequado entre as reivindicações conflitantes referidas às vantagens da vida social”. A posição original oferece as condições equitativas mediante as quais os indivíduos podem chegar aos melhores termos da cooperação social.

O véu da ignorância significa um total desconhecimento em relação a quaisquer características individuais como sexo, raça, classe social, profissão, etc., mas a posse de amplos conhecimentos sobre o funcionamento geral de uma sociedade, envolvendo áreas como sociologia, economia, psicologia, etc. Sob esse véu, os indivíduos apresentariam um total desconhecimento dos seus interesses particulares e, na concepção de Rawls, eles buscariam se precaver quanto à possibilidade de virem a integrar os setores menos favorecidos da sociedade, adotando um critério “maximínimo”, ou seja, minimizando o risco de que sejam prejudicados uma vez levantado o véu.

Assim sendo, seriam escolhidos princípios que visassem proteger os menos privilegiados da sociedade. Segundo Rawls, os princípios que seriam fruto dessa deliberação dos indivíduos sob o véu da ignorância estariam de acordo com a idéia intuitiva fundamental que condena o favorecimento de determinadas pessoas pelo fato de elas ocuparem certas posições sociais. O primeiro princípio garante que “cada pessoa tem direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades e de direitos básicos iguais para todos, compatíveis com um mesmo sistema para todos” (Rawls, 2000, p. 207). Sobre as liberdades básicas, Rawls (1981, p. 68) afirma que

“são de forma geral, a liberdade política (o direito de voto e a elegibilidade para cargos públicos), associada à liberdade de expressão e de opinião; a liberdade de consciência e de pensar; a liberdade pessoal associada ao direito à propriedade; e a liberdade de não ser preso arbitrariamente e de não ser retido fora das situações definidas pela lei. Estas liberdades são todas necessárias para que se possa atingir o princípio primeiro, pois todos os cidadãos de uma sociedade justa devem ter os mesmos direitos básicos”

(princípio de igual liberdade). O segundo princípio determina que

“as desigualdades sociais e econômicas devem preencher duas condições: em primeiro lugar, devem estar ligadas a funções e a posições abertas a todos em condições de justa (fair) igualdade de oportunidades; e, em segundo lugar, devem proporcionar a maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade” (Rawls, 2000, p. 208).

Pode-se dizer, portanto, que a liberdade é a característica fundamental da justiça política. Não obstante, o pleno exercício das liberdades garantidas pelo primeiro princípio requer que haja, previamente, uma distribuição minimamente igualitária de bens sociais primários. Esses bens abrangem: direitos e liberdades básicas do primeiro princípio; vantagens socioeconômicas, isto é, renda, riqueza, poder e prerrogativas previstas na primeira parte do segundo princípio; oportunidades de acesso a essas vantagens que estão previstas na segunda parte do segundo princípio. Para que os indivíduos possam exercer suas faculdades morais, é preciso que todos contem com uma “quantidade” mínima de bens primários. A introdução do princípio de diferença faz que esse mínimo posto à disposição dos menos favorecidos aumente continuamente de forma que assegure a todos as bases sociais do auto-respeito, que constituem o bem primário mais importante na opinião de Rawls.

Na interpretação de Van Parijs (1997) da posição original, Rawls busca, por meio desse artifício teórico, definir precisamente a noção de personalidade livre e igual. A concepção de pessoa assumida por Rawls está indissolavelmente ligada à tradição política democrática da sociedade ocidental. Antes da posição original, por conseguinte, já existe uma base de concordância comum sobre determinadas intuições morais constituintes da cultura política democrática, indispensável como ponto de partida para que os indivíduos formulem os princípios de justiça já citados.

### 2.2.3 Equilíbrio Reflexivo e Direitos Invioláveis

É preciso que Rawls adote essa concepção de pessoa para que se possa colocar em prática a sua “técnica de equilíbrio reflexivo”. Na medida em que há um sujeito autônomo, racional e razoável, isto é, dotado de um senso de justiça e de uma concepção do bem, é possível estabelecer um confronto entre os princípios formulados e as intuições ou convicções morais particulares no que diz respeito às esferas de aplicação dos dois princípios até que se atinja a maior coerência possível. Uma observação importante a ser feita sobre esse ponto é que, na teoria rawlsiana, os princípios filosóficos podem ser reformulados quando se depararem com intuições morais contrárias. Na teoria utilitarista, por outro lado, caso acontecesse um confronto dessa natureza, as intuições morais é que teriam de ser revistas.

Entre as diversas intuições morais sobre as quais repousa a teoria rawlsiana, a principal delas afirma que a “sociedade constitui um sistema eqüitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais” (Rawls, 2000, p. 213). O consenso formado a partir da técnica de equilíbrio reflexivo funciona como a base para o estabelecimento de acordos constitucionais em sociedades democráticas e plurais, marcadas pela convivência tolerante entre indivíduos que podem ter concepções totalmente distintas sobre a boa vida. Esse consenso permite também entrever, segundo Van Parijs, a visão de Rawls sobre qual deva ser a função do filósofo político. Ao filósofo caberia apenas sistematizar as intuições morais comuns às diversas culturas políticas existentes e identificar os princípios subjacentes às intuições.

Após estabelecido o equilíbrio reflexivo, surge uma série de direitos que são protegidos pela teoria rawlsiana, entre os quais certamente não figura o direito irrestrito à propriedade privada legitimamente adquirida. Isso se justifica em razão do impasse que tal direito geraria ao ser confrontado com intuições morais enraizadas sobre equidade.

A justificativa adotada por Rawls para a existência de direitos liberais invioláveis, portanto, vem do método de equilíbrio reflexivo. Segundo esse método, os indivíduos têm a chance de se manifestar a respeito da razoabilidade dos direitos, da sua conformidade com suas “autopercepções mais profundas, como pessoas morais, livres e iguais” (Vita, 1993, p. 102). Quanto ao problema de validade desses direitos para sociedades não democráticas, Vita esclarece que eles podem ser considerados válidos mesmo em sociedades nas quais a noção de personalidade moral livre e igual de Rawls não se verifique. O autor considera ainda que a existência do que ele chama de valores primários – valores liberais da justiça distributiva, liberdade, igualdade, proteção aos direitos humanos e império da lei – é suficiente para a aplicação da justiça liberal. Pressupondo a vigência desses valores primários, valores secundários – relativos às configurações locais assumidas pelos valores primários e às concepções particulares do bem – podem vigorar sem prejuízos para a justiça rawlsiana.

No que se refere às novas democracias da América Latina, a despeito de ainda não estarem consolidadas em suas instituições e práticas políticas, a tendência, segundo Vita, é de que, à medida que essas democracias caminharem rumo à consolidação, o respeito pelos direitos liberais se intensifique. Desde que os direitos humanos sejam priorizados quando comparados com outros interesses e valores, a justiça liberal pode tornar-se válida. Na realidade, há apenas duas premissas necessárias para o estabelecimento da primazia da justiça, quais sejam: o reconhecimento do pluralismo e um “eu” capaz de aceitar diversas concepções do bem e de refletir criticamente sobre a sua própria concepção.

A teoria rawlsiana possui fortes implicações redistributivas, pois nela o contrato social está acima dos direitos de propriedade e existe uma preocupação de maximizar o bem-estar dos que se encontram em pior situação na sociedade. Isso significa que a teoria de Rawls adota um critério *maximin*, que justifica um maior auxílio aos pobres, mesmo em detrimento dos ricos. Os princípios de Rawls representam a tentativa de prover os ajustes requeridos pela estrutura social a fim de que seja possível manter a igualdade de oportunidades e prover, por assim dizer, uma função social às desigualdades.

A realização do princípio de diferença exige que as desigualdades arbitrárias ou imerecidas sejam compensadas, ou seja, a distribuição de talentos, oportunidades, recursos, preferências, gostos e ambições constitui uma dotação comum. Isso significa que as instituições políticas, econômicas e sociais devem estar a serviço dessa compensação, isto é, não devem discriminar favoravelmente aqueles que possuem mais talentos ou mais recursos. Esse é o ponto que caracteriza o princípio da igualdade democrática de Rawls. Segundo tal princípio, os indivíduos beneficiados na distribuição arbitrária de bens como talentos deveriam renunciar aos privilégios potenciais dos quais poderiam desfrutar em favor dos menos favorecidos, a menos que a não renúncia implicasse maiores benefícios para os menos talentosos. Essa é uma opinião que Rawls partilha com Sen.



Os princípios de Rawls, de natureza eminentemente anti-utilitarista, resguardam uma esfera de autonomia individual que não admite qualquer forma de desrespeito mesmo que seja em nome de objetivos sociais supremos. Rawls não admite que os indivíduos sejam sacrificados em nome de objetivos “coletivos”, tais como ajustes fiscais aos quais eles não concederam anuência prévia. Outro ponto fundamental de distinção entre os princípios de Rawls e o princípio de utilidade consiste nos “bens sociais primários” que devem ser postos à disposição dos menos favorecidos. Para Rawls, não importa a soma geral dos bens primários, mas sim a sua distribuição em benefício dos menos favorecidos.

Além disso, mais uma diferença diz respeito à própria natureza dos bens primários, os quais nada têm a ver com a satisfação individual, mas sim com “as condições gerais contextuais e os meios gerais que são necessários para poder se formar uma concepção do bem e para poder prosseguir na sua realização” (Van Parijs, 1997, p. 70). Por fim, Rawls investe contra o utilitarismo ao reivindicar, no seu primeiro princípio, que todos desfrutem igualmente das liberdades fundamentais.

Das várias críticas recebidas por Rawls, uma delas se refere à aversão ao risco que o filósofo imputa aos indivíduos que estão sob o véu da ignorância. Alguns autores argumentam que seria plenamente racional maximizar a utilidade média de qualquer indivíduo na sociedade, levando em conta as possibilidades de o indivíduo vir a pertencer a qualquer um dos setores da sociedade.<sup>2</sup> Outra crítica, destacada por Merquior (1991, p. 207), afirma que Rawls seria defensor de um “igualitarismo superficial”, muito aquém da verdadeira justiça distributiva.

Embora tenha recebido uma série de críticas, *Uma teoria da justiça* de Rawls foi também qualificada e reconhecida, mesmo por seus críticos, como um dos trabalhos mais significativos de filosofia política e moral. A teoria rawlsiana representa, na realidade, um “divisor de águas” no campo da teoria normativa e tem sido, nas palavras de Alan Ryan (1985, p.103), “mais citada por sociólogos, economistas, juízes e políticos do que qualquer trabalho de filosofia nos últimos cem anos”.

Pode-se dizer, portanto, que Rawls incitou o “maior debate contemporâneo de filosofia política” (Bobbio, 2000, p. 82). É interessante registrar aqui as considerações elogiosas de Nozick, um dos mais incisivos críticos da teoria rawlsiana:

“Uma teoria da justiça é um trabalho profundo, sutil, amplo e sistemático sobre filosofia moral e política que não pode ser comparado a qualquer outra obra desde, porventura, os escritos de John Stuart Mill. É uma fonte de adoráveis idéias, integradas num todo encantador... É impossível ler o livro de Rawls sem incorporar muito do que ele contém, embora numa versão modificada, em sua própria visão. E é impossível terminar o seu livro sem uma visão nova e inspiradora a respeito do que uma teoria moral pode tentar fazer e unir, do quão bela uma teoria moral pode ser.”<sup>3</sup>

Ryan explica o impacto exercido pela teoria rawlsiana na sociedade americana pela defesa, feita por Rawls, do Estado de Bem-Estar Social Liberal Americano, isto

---

2. Ver, por exemplo, Mankiw (1999, p. 439); Hausman e Mcpherson (1996, p. 154).

3. Nozick (1974, p. 183) apud Ryan (1985, p. 104). Original em inglês: “A Theory of Justice is a powerful, deep, subtle, wide-ranging, systematic work in political and moral philosophy which has not seen its like since the writings of John Stuart Mill, if then. It is a fountain of lovely ideas, integrated together into a lovely whole... It is impossible to read Rawls’ book without incorporating much, perhaps transmuted, into one’s own deepened view. And it is impossible to finish his book without a new and inspiring vision of what a moral theory may attempt to do and unite; of how beautiful a moral theory can be.”

é, a visão de que a obediência civil está condicionada à provisão governamental de direitos políticos, civis e econômicos para todos os cidadãos. O governo que falha no cumprimento desse dever perde a legitimidade. Segundo Ryan, Rawls propiciou aos liberais do Estado do Bem-Estar Social um arcabouço teórico sólido que lhes permitiu assumir uma posição autônoma tanto em relação ao “conservadorismo” libertarista quanto no que concerne ao socialismo.

A teoria rawlsiana da justiça como equidade proporcionou um novo alento à discussão sobre a justiça social e sobre a medida em que o Estado deve interferir na sociedade para corrigir as desigualdades sociais consideradas injustas. Seu impacto foi ainda maior porque lançada num momento em que a sociedade americana via-se às voltas com a questão de garantir maior igualdade às minorias, formadas por negros, mulheres e índios. Entre as diversas interpretações formuladas a respeito da teoria de Rawls, figuram visões esquerdistas e visões conservadoras de sua obra. Segundo Torres (1997, p.105), seria demasiadamente simplista classificar uma obra tão controversa em termos políticos como a de Rawls como neoliberal ou de direita. Há toda uma literatura relativa à teoria da justiça como equidade, na qual se discute de forma veemente o potencial revelado por ela em termos de igualdade social e de justiça redistributiva.

## 2.3 PERSPECTIVA DA LIBERDADE DE SEN

### 2.3.1 O Liberalismo segundo Sen

Amartya Sen propõe uma teoria de “desenvolvimento como liberdade” e não propriamente uma teoria de justiça. A amplitude de sua construção teórica, no entanto, abrange também uma concepção de sociedade justa que pretende inclusive corrigir determinadas falhas das teorias de justiça tradicionais, como a teoria rawlsiana e a teoria libertarista, tendo sempre o objetivo de promover liberdades substantivas. Sen (2000) possui diversos pontos em comum com os autores neocontratualistas, embora não possa ser caracterizado como tal porque não formula nada que se assemelhe a um contrato social prévio ao estabelecimento de uma sociedade justa. Sen analisa as sociedades atuais e aponta suas deficiências e vantagens no que se refere à promoção do “desenvolvimento como liberdade”. Sua teoria é também liberal num sentido muito mais próximo dos neocontratualistas do que dos libertaristas ou dos utilitaristas.

O conceito mais importante da obra de Sen é o de desenvolvimento. Em suas palavras, “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (Sen, 2000, p.17). O elemento mais enfatizado dessa definição é a noção de liberdade como fim e também como principal meio do desenvolvimento. Este seria o que Sen chama de “papel constitutivo e ao mesmo tempo instrumental” da liberdade. Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento é muito mais amplo do que o de crescimento econômico, sendo este apenas um dos meios possíveis para se alcançar os diversos tipos de liberdade.

Existem outros requisitos para o desenvolvimento igualmente valorizados por Sen. Em primeiro lugar, as liberdades exaltadas por ele são de diversas naturezas: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de

transparência e segurança protetora. Todas essas se inter-relacionam na medida em que uma é importante para a vigência das outras. Por meio dessa abordagem, Sen analisa não só as instituições econômicas, mas também as políticas e as sociais, tais como o governo e os meios de comunicação.

Outro ponto fundamental diz respeito ao papel que os costumes e os valores sociais possuem na promoção das liberdades. Algumas das questões analisadas por Sen, que são consideradas essenciais para o desenvolvimento, são as seguintes: prevenção de fomes coletivas, equidade entre os gêneros e vigência de determinados direitos políticos e civis básicos.

Sen afirma que uma sociedade deve ser avaliada de acordo com as liberdades substantivas que ela proporciona aos seus membros. Essa constitui a razão avaliatória pela qual a liberdade deve ser vista como central ao desenvolvimento, ou seja, o progresso deve ser medido de acordo com a quantidade de liberdades reais. Uma outra razão é a da eficácia, isto é: o desenvolvimento depende da liberdade que as pessoas têm “para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo” (Sen, 2000, p. 33).

Voltando ao papel instrumental da liberdade, este se torna mais nítido ao se ter em conta a inter-relação entre os diversos tipos de liberdade já citados. As liberdades políticas mencionadas por Sen referem-se basicamente aos direitos políticos vigentes em sistemas políticos democráticos. Tal como Rawls, Sen está preocupado com a aplicação de sua teoria em sociedades nas quais esses direitos sejam respeitados, embora defenda a existência desse tipo de liberdade fora das sociedades ocidentais. As facilidades econômicas, essencialmente ligadas ao mercado, referem-se à liberdade de utilizar os recursos econômicos para consumir, produzir ou trocar. As oportunidades sociais dizem respeito aos serviços que a sociedade coloca à disposição dos indivíduos nas áreas de saúde, educação, etc. para aumentar a liberdade substantiva deles. As garantias de transparência, que também são típicas de uma sociedade democrática, referem-se às condições que tornam uma convivência confiável, como o dessegredo e a clareza, e são especialmente importantes para desestimular a corrupção. Por fim, a segurança protetora pode ser equivalente às instituições de seguridade social que beneficiam os menos favorecidos, tais como o seguro-desemprego, a renda mínima, etc.

Uma inter-relação entre essas liberdades é a existente entre o crescimento econômico e as oportunidades sociais. O crescimento deve ser valorizado por sua capacidade de prover serviços sociais, os quais, por sua vez, são importantes para o próprio estímulo ao crescimento e devem ser providos mesmo em sociedades pobres. Outro célebre exemplo mencionado por Sen diz respeito à relação entre liberdade política, direitos civis e liberdade para evitar desastres econômicos. O fato de as liberdades políticas oferecerem aos cidadãos a possibilidade de exigir dos governantes medidas contra a fome extrema demonstra por que nunca houve fomes coletivas em democracias. No que concerne à equidade entre os gêneros, Sen afirma que a condição de agente das mulheres, que as torna seres humanos responsáveis e autônomos, faz que elas adquiram determinadas formas de liberdade (como a de poder trabalhar fora) que têm grande peso sobre outras formas (como a de não passar fome ou doença). Segundo Sen, há uma ampla constatação de que a alfabetização e a participação econômica das mulheres não apenas fazem delas atores mais importantes na esfera da família, como também contribuem em grandes proporções para a redução da mortalidade infantil e para a redução da taxa de fecundidade.

### 2.3.2 Crítica às Outras Teorias Éticas

A teoria de desenvolvimento como liberdade de Sen, conforme já colocado, pretende oferecer uma base informacional mais ampla do que aquelas próprias do utilitarismo, do libertarismo e da teoria rawlsiana. Cada uma dessas abordagens possui uma determinada base informacional, ou seja, um determinado conjunto de informações que funcionam como parâmetros para avaliar normativamente as sociedades. Sen critica essas teorias tradicionais em razão da pouca relevância que elas atribuem às liberdades substantivas. Segundo Sen, a essência de uma teoria de justiça consiste na sua base informacional.

No caso do utilitarismo, as únicas informações relevantes são as referentes à utilidade. Assim, informações relativas às liberdades substantivas e aos direitos individuais são inteiramente desconsideradas. Sen faz críticas ao utilitarismo que são comuns ao pensamento dos autores neocontratualistas. A primeira delas diz respeito ao fato de o utilitarismo não se preocupar com a distribuição das utilidades. Isso caracteriza a indiferença distributiva, um dos defeitos do utilitarismo apontados por Sen. Os outros dois são “o descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade” e “adaptação e condicionamento mental”. O último defeito refere-se ao fato de as pessoas pobres tenderem a ter preferências mais modestas, compatíveis com seu estado geral de privação. Também é preciso mencionar uma dificuldade relacionada às comparações interpessoais de utilidade. Se a utilidade for definida simplesmente como a representação das preferências individuais, não haverá, para Sen, a menor possibilidade de que se façam comparações interpessoais diretas de utilidades. Além disso, essa definição tem a falha de considerar que escolhas iguais geram utilidades iguais, o que freqüentemente se revela uma inverdade.

Em relação ao libertarismo, sua base informacional restringe-se às liberdades formais e a determinados direitos. Liberdades formais são definidas por Sen como “liberdades sociais básicas cujo gozo o cidadão tem o direito de ver assegurado por tribunais ou órgãos administrativos”. O libertarismo caracteriza-se por colocar tais liberdades num patamar muito superior a reivindicações de outra natureza, como as necessidades econômicas. Os direitos de propriedade, portanto, em hipótese alguma, podem ser desrespeitados para beneficiar uma camada social menos favorecida. Esse seria também, para Sen, o defeito da teoria de Rawls, embora em muito menor medida. Rawls propõe uma lista muito mais restrita de liberdades formais como possuidoras de precedência sobre outras considerações. Sen faz a ressalva de que é importante a valorização das liberdades formais, mas não por causa das vantagens pessoais proporcionadas por elas. Sen enfatiza a dimensão social das liberdades formais e afirma que elas devem ser priorizadas pelo fato de a violação da liberdade formal de uma pessoa também acarretar a violação das liberdades de outros e, por isso, ela pode ser vista como algo “ruim em si”. Isso não significa, porém, que se esteja justificando a prioridade absoluta dos direitos libertários, que é altamente danosa para as liberdades substantivas.

Sen também critica Rawls por acreditar que a sua noção de bens primários não é ampla o bastante para substituir a visão utilitária de que a renda está diretamente associada ao bem-estar. Há pelo menos cinco fatores que interferem na relação entre renda e bem-estar: “heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas, distribuição na família” (Sen, 2000, p. 90-91). Na visão de Sen, os bens primários definidos por Rawls são apenas meios

para se atingir as liberdades substantivas, mas não garantem que elas serão de fato desfrutadas. A conversão dos bens primários em liberdade depende dos cinco fatores mencionados, os quais podem impedir, por exemplo, que uma mulher rica numa sociedade machista faça uso das liberdades civis e políticas que deveriam estar disponíveis para ela. Conseqüentemente, uma distribuição igualitária de bens primários pode resultar numa distribuição de “capacidades” – conceito criado por Sen para se referir às liberdades reais – bastante desigual.

Sen propõe que, para permitir que o indivíduo promova seus objetivos pessoais, faz-se necessário levar em conta não apenas os bens primários, mas também as “capacidades” individuais. O conceito de capacidade é definido como as “combinações alternativas de funcionamentos” factíveis para uma determinada pessoa. O termo “funcionamento” refere-se a “várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer”. Uma das vantagens dessa proposta de Sen consiste na facilidade maior que se tem em comparar os funcionamentos em vez das utilidades. Mesmo assim, a comparação interpessoal também é problemática. O pluralismo da perspectiva baseada na capacidade e na liberdade é o traço de sua teoria mais enfatizado por Sen. O autor considera que sua perspectiva seja capaz de integrar algumas das vantagens presentes nas outras teorias, por exemplo: a prioridade do bem-estar humano para o indivíduo, as liberdades valorizadas pelos libertaristas e as liberdades formal e substantiva em Rawls.

### 2.3.3 Direitos Humanos segundo a Perspectiva da Liberdade

Um outro ponto de convergência entre Sen e o neocontratualismo reside na incorporação das liberdades civis e das políticas básicas no centro de sua teoria. O autor rejeita a abordagem tanto dos utilitaristas, que condicionam a existência de direitos ao papel exercido por eles no que se refere à utilidade agregada, quanto dos libertaristas, que dão prioridade absoluta a determinados direitos. A abordagem proposta por Sen incorpora aspectos de ambas: o conseqüencialismo do utilitarismo (a despeito de não se restringir às conseqüências ligadas à utilidade) e a valorização intrínseca dos direitos pelos libertaristas (embora Sen não lhes consagre prioridade total sobre quaisquer conseqüências). Dessa forma, os direitos são valorizados por sua importância intrínseca em conjunto com suas conseqüências em termos de aumento da segurança econômica e por sua função associada à formação de valores.

Em relação aos direitos de reprodução, Sen afirma que eles têm sua importância intrínseca, mas não a ponto de serem considerados invioláveis quaisquer que sejam as conseqüências que gerem em termos de miséria e fome quando as taxas de fecundidade são muito altas. A melhor solução, porém, não consiste em desprezar os direitos reprodutivos, mas em promover o desenvolvimento econômico e social, aumentando o poder e a autonomia das mulheres.

Mais um ponto de convergência entre Sen e Rawls é representado pela tentativa de afirmar a validade dos direitos humanos para culturas não ocidentais que possuem também idéias de liberdade política enraizadas. O autor se preocupa em defender os direitos humanos contra determinadas críticas que lhe são feitas. Em conclusão, Sen propõe que esses direitos sejam vistos como “pretensões éticas universais”, distintas do direito positivo. Os direitos são tidos por Sen como “suplemento” às liberdades; eles possuem uma

dimensão adicional, que é a da obrigação que eles implicam. Para defender a universalidade dos direitos humanos, Sen afirma que os valores da liberdade e da tolerância também fazem parte de culturas orientais. Para Rawls, isso facilitaria a adoção de seus dois princípios de justiça, independentemente dos “valores secundários” de cada cultura.

Ao partir de um ponto de vista totalmente contrário ao libertarista, Sen defende que uma das questões mais importantes relativas à vigência desses direitos diz respeito à possibilidade que o povo adquira de exercer pressão sobre o governo para que este atenda às suas necessidades. Entretanto, as instituições democráticas por si só não são capazes de prever um bom uso das oportunidades oferecidas por elas. A relação estabelecida com as instituições democráticas depende dos valores e das prioridades de cada cultura.

Também no que concerne à prevenção das fomes coletivas, os direitos políticos democráticos têm papel fundamental. O fato de a distância entre governantes e governados ser menor em regimes democráticos aumenta o grau de *accountability* ao qual os governantes estão sujeitos. Além disso, é essencial o papel da imprensa livre na difusão de informações que impeçam os governantes de ignorar as fomes. Em regimes democráticos, elas representam também uma ameaça para os próprios governantes. Outro ponto importante da democracia consiste no fato de ela ajudar a promover as liberdades instrumentais da segurança protetora e da garantia de transparência.

Em relação ao papel dos direitos políticos e civis na formação dos valores, eles atuam basicamente no estímulo às interações públicas das quais emergem valores sociais. Sen adota uma crença no “progresso baseado na razão”, ou seja, ele acredita numa espécie de democracia deliberativa na qual os mecanismos de tomada de decisão não se baseiam em preferências dadas, mas em como as preferências e as normas são formadas por meio da discussão. O autor preocupa-se com a base normativa que sustenta o funcionamento das instituições sociais. Esses valores e normas aos quais Sen se refere são parte de uma cultura política democrática, que é um dos requisitos mais importantes para a consolidação de uma democracia.

Sen destaca a necessidade de uma ética em que questões como as desigualdades sociais, os problemas ambientais e os bens públicos tenham relevância. Em sua visão, é preciso ultrapassar a esfera da economia de mercado para lidar com esses problemas e uma das maneiras mais importantes de fazer isso consiste em promover o desenvolvimento de valores mais sensíveis a tais problemas. O autor tenta fugir de uma abordagem que valoriza apenas o comportamento auto-interessado, maximizador de lucro ou da própria utilidade, e propor uma outra, distinta em muitos pontos, embora não deixe de ser racional. O próprio exercício da razão nos leva a ter duas formas de comportamento: a simpatia, que nos faz considerar os interesses de outros indivíduos ao atentarmos para as nossas próprias vontades, e o comprometimento, que nos faz valorizar determinados ideais, como o de justiça social, e a nos sacrificarmos em nome deles.

### **3 A PREVIDÊNCIA RURAL NO NORDESTE: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE SEU IMPACTO**

Objetiva-se, nesta seção, analisar a adequação da Previdência Rural como política social capaz de satisfazer os princípios de justiça contidos principalmente nas teorias de Rawls e de Sen. Pretende-se analisar o impacto que a Previdência Rural produz

sobre as condições de bem-estar da população que dela se beneficia por meio de uma comparação entre a qualidade de vida dos beneficiários e dos não beneficiários na região Nordeste do Brasil, medida por uma série de indicadores que serão posteriormente explicitados. Por meio desse esforço, pretende-se também testar a validade dos resultados encontrados por Delgado *et alii* na Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural, mencionada anteriormente.

### 3.1 EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA RURAL

Os maiores avanços em termos de extensão da cobertura previdenciária ao setor rural foram realizados pelo regime militar. Malloy (1986, p. 137) interpreta esse fenômeno, por um lado, como parte da estratégia militar de excluir os grupos de trabalhadores organizados do sistema político e, por outro, como uma política que estava de acordo com a doutrina de “integração nacional” adotada pelos militares. A previdência rural e os programas sociais progressistas em geral eram considerados instrumentos de contenção dos trabalhadores e, portanto, de promoção da paz social. Dessa forma, além de servir como forma de cooptação dos trabalhadores e de seus líderes no aparelho estatal, a previdência rural teria também a importante função de frear o êxodo rural.

A previdência rural nasceu muito mais a partir de deliberação tecnocrática do que de reivindicações da população rural. Em 1963, já havia sido aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, que criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural). Entretanto, apenas com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) em 1971, os trabalhadores do campo passaram de fato a receber benefícios previdenciários. O Funrural foi encarregado da execução do Prorural que, por sua vez, destinava-se aos

“trabalhadores rurais dependentes e autônomos em regime de economia familiar, pescadores (a partir de 1972) e garimpeiros (a partir de 1975), bem como seus dependentes, oferecendo aposentadoria por idade aos 65 anos, aposentadoria por invalidez, pensão para viúvas e órfãos, auxílio-funeral e assistência médica” (Delgado e Schwarzer, 2000, p. 194).

A aposentadoria tinha o valor de meio salário mínimo e era paga apenas ao chefe de família. A pensão correspondia a 30% do salário mínimo.

O Prorural era financiado por meio de uma contribuição de 2,4% sobre a folha salarial urbana e de uma contribuição paga pelo comprador de 2,1% sobre o valor da comercialização da produção rural. A não-contribuição do beneficiário é um fator distintivo da previdência rural. O baixo valor uniformizado dos benefícios é também um aspecto que a distancia da previdência urbana, regida pelo modelo contributivo bismarckiano. Outra diferença em relação ao sistema urbano consiste no fato de o Funrural, ao contrário do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), não possuir agências encarregadas da distribuição dos benefícios. Esse trabalho é feito pelos sindicatos oficiais, o que contribui para o melhor controle dessas instituições por parte do governo.

Em relação à estrutura de financiamento do Prorural, tanto Malloy quanto Oliveira e Bevilaqua (s.d.) ressaltam os efeitos perversos advindos da contribuição sobre a folha salarial urbana. Malloy (1986) destaca o crescimento dos índices de informalidade no mercado de trabalho, o que seria decorrente das obrigações trabalhistas. O aumento nos preços das mercadorias e serviços resultante do repasse do custo trabalhista efetuado pelos empregadores, o qual recai principalmente sobre os pobres tanto da zona urbana

quanto da zona rural, também seria outro efeito perverso do financiamento da previdência rural. Partindo-se da hipótese segundo a qual os custos trabalhistas são repassados para frente, pode-se afirmar que o trabalhador rural contribui, mesmo que indiretamente, para a manutenção do seu programa. Observando-se os dados relativos aos recursos destinados ao subsistema rural dentro da Previdência Social, constata-se que eles correspondem a uma parcela muito pequena do orçamento do Ministério. Segundo Oliveira e Bevilaqua (s.d., p.5.5), a participação da previdência rural decresceu, passando, em 1980, de 10,7% do total gasto com a manutenção de benefícios previdenciários para 8,6% em 1983.

Embora o Prorural tenha um caráter mais equitativo por prover a todos os segurados benefícios de mesmo valor, sua amplitude é bem mais restrita que a do INPS, que fornece trinta benefícios diretos aos seus segurados. Além disso, o programa médico do Prorural sofre de uma precariedade ainda maior do que a observada no INPS. Oliveira e Bevilaqua, no entanto, afirmam que os sistemas previdenciários rural e urbano são equitativamente equivalentes porque os benefícios têm a mesma capacidade de repor a renda dos segurados.

Em 1972, foram incorporados os empregados domésticos e, em 1973, os profissionais liberais e autônomos. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, encarregado de coordenar os fundos de previdência. Nesse mesmo ano, foi criada a Renda Mensal Vitalícia, um benefício assistencial concedido a idosos maiores de 70 anos, sem a exigência de contribuição prévia. Também a partir de 1974, os trabalhadores do mercado informal adquiriram direito à assistência médica. Segundo dados de Oliveira e Teixeira (1985, p. 206), os gastos do INPS com assistência médica cresceram 95,3% entre 1967 e 1970.

As mudanças referentes à previdência rural introduzidas na Constituição de 1988 e regulamentadas pelas Leis nºs 8.212 e 8.213 de 1991 têm tido um impacto bastante positivo sobre as condições de vida de milhões de aposentados rurais em todo o Brasil. A partir de 1988, foi instituída a idade mínima de 60 anos para homens e de 55 anos para mulheres para que trabalhadores e pequenos produtores rurais passem a ter direito à aposentadoria no valor de um salário mínimo mensal. Por meio da nova legislação, houve também um avanço em direção à unificação do sistema, visto que os segurados rurais foram incluídos no Regime Geral de Previdência Social. O requisito do tempo de atividade rural pode ser comprovado por diversas formas, tais como contrato de trabalho, documentação comprobatória do uso da terra, declaração expedida pelo sindicato rural, entre outras. A Constituição introduz consideráveis avanços no que se refere à extensão e ao volume da cobertura, uma vez que, durante o regime militar, apenas o chefe de família tinha direito à aposentadoria por idade ou por invalidez (no valor de meio salário mínimo).

Essas inovações trazidas pela Constituição preservam o caráter não contributivo e universalizante do Prorural/Funrural. O sistema de previdência rural instituído pela Constituição também preserva as antigas formas de contribuição dos beneficiários: a contribuição sobre a folha salarial do setor rural (para o empregador, para o empregado e para o autônomo rurais); a contribuição sobre a produção comercializada, que deve ser recolhida pelo comprador; e a contribuição incidente sobre a folha de pagamento das empresas urbanas, a qual continua vigente embora não esteja explícita na lei.



A introdução da legislação complementar em 1991 propiciou um grande salto numérico na quantidade de benefícios concedidos, que passou de 4,1 milhões em 1991 para 6,48 milhões a partir de 1992. A Constituição e a Lei nº 8.213 introduziram consideráveis avanços no que se refere à extensão e ao volume da cobertura, como já mencionado, visto que, durante o regime militar, apenas o chefe de família tinha direito à aposentadoria por idade ou invalidez no valor de meio salário mínimo. No período de 1995 a 1996, houve uma queda substancial na taxa de concessão dos benefícios em razão das exigências criadas pelo INSS para impedir a ocorrência de fraudes. As exigências foram amenizadas em 1997 e o número de benefícios concedidos voltou ao normal.

As mulheres foram as grandes responsáveis por esse salto quantitativo. No período de 1992 a 1994, as mulheres recebiam 66% dos benefícios pagos pela previdência rural, o que se deve, em grande medida, à inclusão da população feminina no sistema previdenciário, população essa excluída pelas regras anteriores de concessão do benefício ao chefe do casal. Em 1998, segundo Rocha (2000, p. 107), as mulheres ainda recebiam 30% mais benefícios do que os homens, o que pode ser explicado pela maior longevidade feminina como também pelo limite mais baixo de idade exigido delas. As mulheres formam o segmento majoritário no que se refere ao recebimento da pensão da aposentadoria por idade. Segundo os dados obtidos a partir da Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural, coordenada por Delgado e Cardoso Jr. (2000), que compreendeu uma amostra domiciliar de 6 mil domicílios divididos igualmente entre as regiões Sul e Nordeste, de cada 100 beneficiários, 64 são mulheres. Esse dado é especialmente relevante porque as mulheres tendem a recasar-se menos que os homens e, portanto, permanecem sem companheiro durante a velhice.

Os efeitos positivos da previdência rural brasileira, constatados pela Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural, devem-se em grande medida ao caráter universal desse sistema. O fato de o Brasil haver adotado um modelo do tipo *beveridgeano*, ou seja, universalizante, no qual a concessão do benefício não é condicionada à contribuição prévia, mas sim a características ligadas à cidadania, coloca o país entre os Estados de Bem-Estar Social mais consolidados do mundo, como Finlândia e Canadá, no que se refere à previdência rural. Segundo Schwarzer (2000, p. 235), a exigência de haver trabalhado na agricultura está mais próxima do conceito de cidadania por residência, típica do modelo universal básico.

De acordo com Delgado e Schwarzer (2000, p. 203) a estrutura atual de financiamento da previdência rural contém uma série de dificuldades não passíveis de serem resolvidas a curto prazo. As duas principais fontes de financiamento são a contribuição sobre a produção comercializada, que deve ser recolhida pelo comprador; e a contribuição incidente sobre a folha de pagamento das empresas urbanas, a qual continua vigente embora não esteja explícita na lei. A continuidade dessa contribuição se deve ao fato de não terem sido criadas novas fontes de financiamento apesar da incorporação de um grande contingente de novos segurados a partir de 1991. Em primeiro lugar, deve-se notar que os riscos de evasão são bastante elevados, especialmente para a produção agropecuária comercializada no varejo. Há ainda o fato de o setor rural possuir, tradicionalmente, baixo grau de formalização. Por

último, a contribuição sobre a folha salarial urbana tende a decrescer em virtude da informalidade no mercado de trabalho e do aumento da evasão.

O modelo de previdência rural brasileiro é, porém, estruturalmente deficitário, dado que 90% do seu financiamento depende de transferências orçamentárias. Esse é um problema que tende a persistir em razão das próprias especificidades do público ao qual o programa se dirige. A maior parte da população que trabalha no setor primário está inserida num regime de economia familiar, com rendimentos irregulares e sem capacidade contributiva. Esse aspecto deficitário da previdência rural manifesta-se em todos os países que mantêm esse tipo de benefício para a área rural e não apenas naqueles que, como o Brasil, dispõem de um modelo universal básico que, por sua vez, caracteriza-se pela ausência do requisito da contribuição como meio de acesso ao benefício. Segundo a tipologia de regimes previdenciários destinados à área rural criada por Schwarzer (2000, p. 215), o modelo universal básico é o mais “desmercantilizante”, isto é, o “menos dependente do desempenho prévio do indivíduo no mercado”.

Entre benefícios assistenciais e aposentadorias por idade concedidos aos trabalhadores rurais, a previdência social administra mensalmente 7,9 milhões de benefícios não contributivos, cuja relevância fundamental é a promoção de redistribuição de renda e de equidade social. Os benefícios não contributivos, como será visto, têm inclusive o papel de estímulo às economias municipais e de seguro agrícola para os idosos do meio rural, os quais utilizam a renda proveniente do benefício para financiar sua própria produção agrícola comercializada.

Entretanto, a denominação de não contributivos a esses benefícios deve ser relativizada. Embora o segurado especial em economia de subsistência não contribua diretamente para o financiamento desses benefícios, é factível levar em consideração o pressuposto segundo o qual os empregadores urbanos repassam para o preço dos produtos a parcela referente à contribuição previdenciária. Conseqüentemente, os beneficiários da previdência rural e da assistência social pagam pelo financiamento de seus benefícios na medida em que adquirem bens e serviços produzidos no meio urbano. Entretanto, a questão mais relevante refere-se à constatação feita por Delgado (2002) de que o déficit do subsistema permanece majoritariamente financiado pela contribuição urbana por meio das fontes tributárias integrantes do Orçamento da Seguridade Social (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, Contribuição sobre o Lucro Líquido – CSLL e Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF). Há aí uma distorção distributiva, como observa Delgado, uma vez que apenas os trabalhadores pobres do setor urbano acabam sendo os responsáveis pela necessidade crônica de financiamento de aproximadamente 1% do PIB da Previdência Rural – destinado a atender às necessidades dos trabalhadores rurais ainda mais pobres.

### 3.2 RELAÇÃO DA PREVIDÊNCIA RURAL COM A RENDA BÁSICA UNIVERSAL

A previdência rural foi escolhida como a política social para ser analisada à luz das teorias da justiça social em razão do papel que ela desempenha como instrumento de proteção e de favorecimento aos mais necessitados, tal como proposto por Rawls. Na verdade, a pesquisa realizada pelo Ipea, a qual será discutida em detalhes mais

adiante, sugere que a previdência rural tem sido capaz de resgatar uma imensa parcela da população brasileira da situação de indigência e de pobreza. Apesar do reduzido valor do benefício (um salário mínimo mensal), essa continua sendo uma quantia bastante significativa para os idosos, especialmente para as idosas, do meio rural.

A segunda razão pela qual decidiu-se analisar a previdência rural consiste na suposição assumida por nós de que a idéia abstrata de renda básica universal está associada em alguns pontos importantes com a concepção de previdência rural no Brasil. Para definir o conceito de renda básica universal, utilizar-se-á a concepção de Van Parijs (2000, p. 179), em cujas palavras: “renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”. Esse sentido de renda básica é mais restrito do que outras noções de *basic income* relativas a rendas de caráter assistencial, como a do senador Eduardo Suplicy, cuja proposta de Programa de Garantia de Renda Mínima foi aprovada pelo Senado em 1991. O que diferencia uma renda básica universal dos benefícios assistenciais é basicamente o fato de estes exigirem uma comprovação de que os indivíduos pleiteantes do benefício têm os requisitos necessários para o seu recebimento como, por exemplo, a posse de uma renda abaixo de um determinado patamar mínimo. No caso de um benefício universal como a previdência rural, sua concessão é feita a todos os cidadãos brasileiros de uma certa idade (60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres) capazes de comprovar tempo de atividade no meio rural, sem que seja necessária a comprovação de tempo de contribuição ou a avaliação da situação socioeconômica do idoso.

Outras especificações do conceito de renda básica de Van Parijs são as seguintes: a renda é paga em dinheiro, e não na forma de bens ou de serviços, sem quaisquer restrições quanto ao uso que será feito dela; o pagamento é regular, e não na forma de uma doação única, por parte de um governo (federal, estadual ou municipal) e com recursos controlados pelo poder público; a renda é financiada por um imposto específico ou por um conjunto de receitas de diversas fontes; ela é paga a todos os membros de uma comunidade política como um direito igual a uma série de direitos e de deveres associados à cidadania plena; ela pode ser concedida desde o nascimento ou apenas a partir da idade da aposentadoria, como ocorre na maioria dos casos; ela deve ser paga individualmente e não às famílias; ela deve ser concedida *ex ante*, ou seja, tanto a ricos quanto a pobres. Esse é um dos pontos polêmicos da proposta de Van Parijs, do qual o autor se defende ao afirmar que “os relativamente mais ricos deveriam contribuir mais para o seu financiamento do que os relativamente pobres” (2000, p.185).

Van Parijs afirma ainda que sua renda básica universal tende a beneficiar os pobres por três motivos: primeiro porque a probabilidade de os pobres receberem o benefício é maior se não houver uma verificação da situação financeira; a renda básica elimina o estigma associado à assistência social que leva os indivíduos a se sentirem constrangidos ao pedir determinados benefícios; a renda não é removida quando o indivíduo aceita um emprego, como acontece com outros benefícios, os quais acabam por estimular o indivíduo a permanecer desempregado. Essa especificidade da renda básica provê aos pobres maior poder de barganha, visto que os torna mais livres para aceitar o trabalho que julgarem digno. Outra vantagem dessa proposta é a redução dos custos operacionais.

A principal diferença entre uma renda básica e um imposto de renda negativo diz respeito ao fato de o sistema operar *ex ante*. No caso do imposto de renda negativo, segundo Ramos (1998), há uma renda mínima e uma alíquota de imposto especificadas. Faz-se uma comparação entre a renda do indivíduo e a renda mínima. Se a primeira for menor que a segunda, o indivíduo deverá receber uma compensação monetária; caso contrário, o indivíduo deverá contribuir para o pagamento dessa compensação. A renda básica, por outro lado, é concedida independentemente da renda auferida pelo indivíduo. Embora, teoricamente, a renda básica deva ter esse e todos os outros requisitos mencionados, isso não significa que as opções existentes, que estão sendo implantadas em vários países da União Européia, não sejam valiosas. No Brasil há vários programas desse tipo, entre os quais um dos mais bem-sucedidos foi o bolsa-escola implantado em Brasília.

Na medida em que a renda básica universal, segundo o argumento de Van Parijs, tem maior eficácia no favorecimento dos mais necessitados, ela torna-se um benefício consoante com os princípios de justiça rawlsianos. Um dos motivos pelos quais Rawls criticava o capitalismo do Welfare State consiste no fato de as instituições e os princípios inerentes a esse modelo não serem capazes de gerar uma estrutura básica justa *ex ante* (Vita, 2000, p. 259-267). Embora o Welfare State possa redistribuir renda até certo ponto, ele não corrige a distribuição desigual de propriedade gerada pelo mercado. Em virtude dessa limitação, o Welfare State abre espaço para a distribuição desigual de poder e de *status*. Além disso, o autor acredita que o Welfare State demandaria uma taxaço sempre maior da renda, o que acabaria por reduzir os incentivos econômicos.

A proposta de Rawls refere-se a uma democracia de “cidadãos-proprietários”, em que a distribuição equitativa seria instalada *ex ante* em virtude dos obstáculos impostos à concentração de propriedade. Um dos passos para se chegar a esse modelo de democracia é a taxaço da riqueza e da propriedade privada de capital em vez da renda. Nas palavras de Rawls (2000, p. 263), o objetivo é garantir

“a difusão da propriedade de recursos produtivos e de capital humano (isto é, educação e treinamento de capacidades) no início de cada período, tudo isso contra o pano de fundo de uma igualdade equitativa de oportunidades”.

A democracia de cidadãos-proprietários proposta por Rawls foi originalmente formulada por James Meade (1993 *apud* Vita, 2000, p. 260), um economista britânico. A instituição de uma renda básica que seja concedida a todos os cidadãos é um dos elementos fundamentais da concepção de Meade.

Como dito anteriormente, o modelo de previdência rural que temos no Brasil, segundo o argumento de Schwarzer (2000), é um dos mais universalizantes e desmercantilizantes, porque a renda da aposentadoria é concedida por um critério (a comprovação de tempo de atividade no setor rural) muito mais próximo do *status* de cidadania. A previdência rural também não é regida por um princípio contributivo rígido, como atestam os enormes déficits que o subsistema registra. O que a torna uma política realmente progressista é o fato de ela atingir uma parcela da população que não possui capacidade contributiva.

A introdução de benefícios universais, como a previdência rural no Brasil, constitui uma importante forma de beneficiar os menos favorecidos enquanto as desigualdades não puderem ser evitadas em seu próprio nascedouro, como no mode-

lo de democracia de cidadãos-proprietários proposto por Meade e Rawls. A renda básica universal, tal como a previdência rural, teria a vantagem de contemplar a dimensão dos bens primários relacionada à riqueza e também de tornar mais igualitário o acesso às diferentes posições sociais.

Em seguida, analisar-se-á mais detidamente a previdência rural no Brasil, situando-a como um programa que tem vários pontos de semelhança com a renda básica universal.

### 3.3 RESULTADOS DA PESQUISA AVALIAÇÃO SOCIOECONÔMICA E REGIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

Quanto aos impactos socioeconômicos da previdência rural, pode-se afirmar que esta constitui uma política ao mesmo tempo social e agrícola, com um alto grau de focalização nas camadas mais pobres a despeito de sua característica universal. A previdência rural brasileira tem alcançado com sucesso seu objetivo de combater a pobreza dos idosos no meio rural, contribuindo, em conseqüência, para a redistribuição progressiva de renda tanto no sentido urbano-rural quanto no sentido inter-regional, ou seja, das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste para o Norte e especialmente para o Nordeste.

Os resultados da Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural, coordenada por Delgado e Cardoso Jr. (2000), apontam alguns dos principais impactos da aposentadoria nas condições de vida dos beneficiários. Em primeiro lugar, deve-se notar que o seguro previdenciário tem um grande peso sobre a renda total das famílias que recebem menos de três salários mínimos mensais. O benefício é largamente utilizado para financiar gastos mínimos relacionados à sobrevivência das famílias que estão impossibilitadas de investir na educação de seus membros, as quais encontram-se portanto excluídas do exercício de seus direitos de cidadania. Neste sentido, a garantia de uma fonte de renda permanente confere proteção e segurança social para o universo de segurados. Numa pesquisa empreendida por Schwarzer (2000b) no município de Igarapé-Açu (PA), o autor constata que o benefício previdenciário preenche as lacunas causadas pela ausência de uma política de seguro-desemprego rural e pelas deficiências do sistema público de saúde.

A previdência rural pode também ser percebida como uma política agrícola por funcionar como um instrumento de defesa do agricultor familiar contra as transformações sofridas pelo setor primário. Tendo-se em vista o desempenho estagnante desse setor nos anos 1990 e a decadência da política agrícola em diversas áreas, a economia agrícola dinâmica foi severamente atingida. Há, no entanto, evidências empíricas suficientes para se afirmar que o benefício previdenciário tem contribuído para impulsionar a transformação da economia de subsistência em economia familiar produtiva. Está havendo, por conseguinte, a “conversão do seguro de produção em seguro agrícola” porque a previdência aumenta o grau de produção do regime de economia familiar, predominante entre o universo de segurados componentes da amostra utilizada por Delgado e Cardoso Jr. Quase a totalidade desses segurados investe parte do benefício recebido na atividade agropecuária.

O papel da previdência como seguro agrícola reforça uma das conseqüências indiretas mais importantes da aposentadoria, que consiste no represamento do êxodo rural-urbano. Para os aproximadamente 27% de segurados que mudaram de residên-

cia após o início do recebimento do benefício, houve um incremento significativo nas condições de moradia em ambas as regiões consideradas. É preciso notar ainda que as mudanças restringiram-se ao mesmo município ou a municípios próximos, em geral do campo para pequenas cidades.

Também em ambas as regiões (Sul e Nordeste), o bem-estar das mulheres rurais foi bastante ampliado em vista de muitas delas jamais terem sido remuneradas pelo seu trabalho. As mulheres representam hoje 63% do número de aposentados rurais no Brasil, o que se deve à maior longevidade feminina e ao menor limite mínimo de idade de aposentadoria para as mulheres. Observa-se que a previdência rural contribui ainda para a redução das diferenças entre os gêneros, uma vez que proporciona o mesmo benefício para homens e mulheres.

### 3.4 METODOLOGIA

Nesta subseção será descrita a metodologia tanto da Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural quanto desse projeto de pesquisa, o qual encontra-se, em grande medida, ligado à pesquisa citada. Inicialmente, na fase I da pesquisa em questão, os técnicos em política social do Ipea e das instituições associadas (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – Iparades/ Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Rurais – Deser e Fundação Joaquim Nabuco – Fundaj) estudaram “os impactos da reforma constitucional de 1988 sobre a população-alvo da previdência rural” (Delgado, 1999, p. 8) com base nos dados secundários compilados no Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps – 1991 a 1995) e nos dados demográficos e socioeconômicos do Censo Demográfico de 1991 e das Pnad de 1995 a 1996. Nessa etapa, foi analisado o impacto do benefício previdenciário sobre a renda familiar e sobre a migração da população-alvo. Também foram aferidos o grau de efetividade da previdência rural e os efeitos dela sobre a despesa e a receita orçamentária. Após a obtenção, nessa primeira fase, de resultados amplamente favoráveis às condições de vida dos beneficiários, os técnicos do Ipea optaram por realizar uma segunda fase, centrada numa análise de eficácia.

A segunda fase da pesquisa justificou-se também em razão das limitações presentes nas fontes de dados utilizadas. Segundo Delgado, existem duas limitações principais. Em primeiro lugar, a Pnad, o Censo Demográfico e a Pesquisa de Padrões de Vida do IBGE são pesquisas que não permitem identificar com precisão os beneficiários da previdência rural em virtude da ausência de variáveis que se refiram especificamente a esse benefício. Conseqüentemente, a população-alvo da previdência rural não pode ser isolada de forma adequada. O segundo limite diz respeito ao conceito de rural. O autor afirma que os conceitos de rural presentes, por um lado, no Censo Demográfico e na Pnad e, por outro, no Censo Agropecuário, “são conceitos distintos entre si e não compatíveis com o conceito estatístico de beneficiário rural do Anuário Estatístico da Previdência Social” (Delgado, 1999, p. 9). A incompatibilidade entre essas fontes de dados representou um grande obstáculo à avaliação dos efeitos econômicos ou migratórios da previdência rural.

A abordagem apropriada ao problema de pesquisa exigiu a realização de pesquisa de campo cujos resultados estão sendo tratados e comparados neste trabalho. O pro-

blema eleito pelos pesquisadores do Ipea é o seguinte: qual é o “papel do seguro previdenciário rural sobre as condições de sustentação e reprodução da economia familiar desse um quinto de população distribuída por diferentes regiões do país?”. Anteriormente, concluiu-se que a previdência rural tem seis milhões de beneficiários no Brasil inteiro, o que a leva a atingir aproximadamente trinta milhões de pessoas. A unidade de análise da pesquisa é o domicílio em que há pelo menos um beneficiário da previdência rural. A pesquisa domiciliar foi feita, nas regiões Sul e Nordeste, em três mil domicílios em cada região. Tais regiões foram escolhidas em razão das diferenças regionais de diversas naturezas que as marcam e por abrangerem mais de 70% do público-alvo beneficiário. A amostragem de domicílios foi retirada do Cadastro de Nomes e de Endereços do INSS, do qual foram selecionados os titulares de benefícios de prestação continuada na área rural. É interessante também registrar as hipóteses das quais partiram os pesquisadores com vistas a abordar por completo o problema. As hipóteses são as seguintes:

“1. Os benefícios previdenciários rurais de caráter permanente asseguram/contribuem para a reprodução econômica da unidade familiar beneficiária; 2. Os princípios constitucionais e práticas institucionais correspondentes contemplam o seguro social universal para idosos e inválidos de ambos os sexos; 3. As diferenças regionais múltiplas codeterminam a reprodução econômica da unidade familiar; 4. As relações intra e interfamiliares de cooperação e auto-ajuda proporcionam condições não mercantis de reprodução da economia familiar” (Delgado, 1999, p. 13).

Embora a Pnad não seja a pesquisa mais adequada para selecionar o grupo dos beneficiários da previdência rural, é possível identificar, com maior precisão, o grupo dos não beneficiários isolando o grupo dos idosos que responderam “não” a perguntas referentes ao recebimento de aposentadoria ou de pensão de instituto de previdência federal, estadual ou municipal ou do governo federal. Os próprios autores da obra que compila os resultados da Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural consideram que a Pnad 1998 e a sua pesquisa têm um alto grau de comparabilidade. Segundo os técnicos do Ipea, a Pnad

“traz questões idênticas ou quase idênticas sobre rendimentos domiciliares, ocupação da população domiciliada, características dos domicílios, etc., variáveis que podem ser confrontadas com os resultados de nosso inquérito restrito ao setor de aposentados e pensionistas rurais” (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p. 34).

O isolamento do grupo dos não beneficiários foi feito por meio dos seguintes procedimentos: utilizando o programa SPSS, selecionamos primeiramente apenas os dados referentes aos estados da região Nordeste; em segundo lugar, tratamos de excluir da análise todas as pessoas que eram aposentadas ou pensionistas durante a semana de referência (20 a 26/9/1998); em terceiro lugar, excluímos também os domicílios em que havia algum beneficiário da previdência rural, partindo da suposição de que a renda da previdência beneficia não somente aqueles que a recebem, mas também todos os residentes no domicílio dos beneficiários; em quarto lugar, selecionamos apenas as mulheres a partir de 55 anos e apenas os homens a partir de 60 anos, visto que essas são as idades estipuladas para o recebimento do benefício previdenciário; em quinto lugar, selecionamos apenas os moradores da área rural.

Com base no Dicionário da Pnad 1998 – Arquivo de Pessoas e Arquivo de Domicílios –, selecionamos as variáveis mais relevantes e passíveis de serem comparadas com as variáveis utilizadas na pesquisa relativa aos beneficiários, tendo por objetivo o aferi-

mento da qualidade de vida e das condições de bem-estar domiciliar dos idosos sem acesso à previdência rural. Em seguida, depois de feitos os cruzamentos entre variáveis relevantes, procedemos à comparação dos resultados obtidos com aqueles referentes aos beneficiários. As comparações estão presentes na subseção 2.5. As hipóteses utilizadas foram previamente explicitadas na introdução deste trabalho. Para o teste da hipótese referente à relação entre os princípios de justiça de Rawls e de Sen e a previdência rural, comparamos as conclusões da seção seguinte, sobre o impacto da previdência rural, com os requisitos presentes nesses princípios de justiça distributiva.

### 3.5 AS CONSEQÜÊNCIAS DO NÃO-RECEBIMENTO DA PREVIDÊNCIA RURAL PARA A VIDA DOS IDOSOS DO NORDESTE

Nesta etapa, proceder-se-á à comparação dos dados obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios relativos aos não beneficiários da Previdência Rural no Nordeste (grupo 2) com os dados da pesquisa realizada pelo Ipea sobre os beneficiários da Previdência Rural também na região Nordeste (grupo 1). Por meio dessa comparação, pretende-se extrair indícios suficientes para endossar ou refutar a hipótese segundo a qual a previdência rural é uma política social coerente com a realização dos princípios de justiça de Rawls e de Sen.

Comparando-se, em primeiro lugar, as características gerais dos grupos 1 e 2, percebe-se que há maior proporção de mulheres em ambos os grupos (63,6% no grupo 1 e 62,1% no grupo 2). Em se tratando do grupo 2, a maior proporção de mulheres e a maior porcentagem de idosos na faixa de 55 a 60 anos podem ser explicados pela própria configuração do grupo selecionado para análise. Como já mencionado, apenas foram consideradas as mulheres com idade superior ou igual a 55 anos e os homens com idade superior ou igual a 60 anos. Seria esperado, portanto, que houvesse maior quantidade de mulheres e de pessoas na faixa de idade de 55 a 60 anos no grupo 2. Um dado interessante a respeito das características gerais refere-se à baixa porcentagem de mulheres chefes de família no grupo 2. Comparando-se este percentual (24,3%) com o percentual do grupo 1 (58,6%), percebe-se que as mulheres desprovidas de acesso à previdência tendem, em maior medida, a ocupar uma posição subordinada na unidade domiciliar.

TABELA 1

#### Nordeste – Comparação das Características Gerais dos Grupos 1 e 2

	Beneficiários da Previdência Rural (%)	Não Beneficiários da Previdência Rural (%)
Sexo		
Masculino	36,3	37,9
Feminino	63,7	62,1
Idade		
De 55 a 60 anos	15,7	51,9
Mais de 60 anos	81,4	48,1
Mulheres chefes de família	58,6	24,3

Fontes: Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural (Ipea, 1999) e Pnad1998.



No que concerne ao nível de instrução formal, as porcentagens dos que não sabem ler e escrever são mais ou menos equivalentes (72% no grupo 1 e 69,5% no grupo 2). É interessante constatar que, no grupo 2, 71,4% dos homens não sabem ler e escrever enquanto que 68,3% das mulheres encontram-se na mesma situação. Pode-se explicar a equivalência entre os percentuais dos grupos 1 e 2 com base no fato de que a previdência rural não tende a mudar os níveis de escolaridade dos indivíduos que a recebem, ou seja, os idosos beneficiários da previdência rural não tendem a freqüentar a escola por causa do recebimento do benefício. Ambos os grupos são formados majoritariamente por indivíduos analfabetos, o que os incapacita, em grande medida, ao exercício dos direitos de cidadania e perpetua a condição de pobreza em que eles se encontram.

TABELA 2

**Nordeste – Nível de Instrução Formal dos Grupos 1 e 2**

	Beneficiários da Previdência Rural (%)	Não Beneficiários da Previdência Rural (%)
Não sabem ler e escrever	72	69,5
Nível fundamental – menor (completo e incompleto)	24,2	32,7
Nível fundamental – maior (completo e incompleto)	1,1	2,8
Nível médio – (completo e incompleto)	0,4	0,5

Fonte: Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural (Ipea, 1999) e Pnad 1998.

Uma das variáveis mais importantes para que se compreenda o impacto da previdência rural sobre a qualidade de vida do grupo dos beneficiários consiste na renda domiciliar. Nesse grupo, o rendimento domiciliar mensal médio é de R\$ 283,00. A renda proveniente do benefício previdenciário corresponde, em média, a 71,2% da renda domiciliar total ao passo que a renda advinda da ocupação principal corresponde a 26,3% da renda domiciliar total. Segundo Delgado e Cardoso Jr. (2000, p. 65), o benefício previdenciário tem um peso muito maior (cerca de 70%) em famílias cujo rendimento domiciliar mensal está na faixa de 0 a 3 salários mínimos ao passo que, nas famílias cujo rendimento domiciliar mensal está na faixa de 5 a 10 salários mínimos, o peso da previdência na renda é de 30%. Os domicílios compreendidos na primeira faixa correspondem a 85% do total de domicílios pesquisados.

Comparando-se a porcentagem de domicílios que se encontram abaixo da linha exógena de pobreza (meio salário mínimo domiciliar *per capita* ao mês) nos grupos 1 e 2, percebe-se o impacto extremamente significativo do benefício previdenciário na renda domiciliar (38,5% no grupo 1 e 65,6% no grupo 2 estão abaixo da linha de pobreza). Não há dados relativos à linha exógena de pobreza para domicílios chefiados por homens e por mulheres do grupo 1 (beneficiários da previdência rural). Em relação ao grupo dos não beneficiários, observa-se que praticamente não há diferença entre as porcentagens de domicílios situados abaixo da linha de pobreza segundo o critério do sexo do chefe de domicílio (63,8% para mulheres que são chefes e 66,5% para homens que são chefes). A esse respeito, é preciso observar que há uma proporção muito menor de domicílios chefiados por mulheres no grupo 2 do que no grupo 1. Rocha (2000, p. 125) afirma, porém, com base na Pesquisa Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural, que

“32,9% dos domicílios cujos chefes de família são as próprias beneficiárias vivem com 1,0 salário mínimo de rendimento mensal na região Nordeste, enquanto a proporção correspondente de domicílios com chefes homens que vivem com 1,0 salário mínimo é de metade do universo feminino, ou seja, 16,1%”.

O cálculo da linha endógena de pobreza para o grupo dos beneficiários é feito conforme o seguinte critério: estão abaixo dessa linha os domicílios cuja renda é “maior que os gastos com alimentação, mas é ainda insuficiente para cobrir os gastos totais de consumo” (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p. 76). Infelizmente, não foi possível calcular a linha endógena de pobreza para o grupo dos não beneficiários em virtude da ausência de dados sobre consumo na Pnad.

TABELA 3

**Nordeste – Domicílios Abaixo da Linha de Pobreza**

	Domicílios com Acesso à Previdência Rural (%)		Domicílios sem Acesso à Previdência Rural (%)
	Linha endógena de pobreza <sup>1</sup>	Linha exógena de pobreza <sup>2</sup>	Linha exógena de pobreza <sup>2</sup>
Sem discriminação por sexo dos chefes de família	14,7	38,5	65,7
Domicílios chefiados por mulheres	(...)	(...)	63,8
Domicílios chefiados por homens	(...)	(...)	66,5

Fonte: Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural (Ipea, 1999) e Pnad 1998.

Notas: <sup>1</sup> A linha endógena de pobreza foi calculada com base no confronto da renda com os gastos dos domicílios pesquisados no segundo semestre de 1998.

<sup>2</sup> A linha exógena de pobreza foi tomada em termos de meio salário mínimo *per capita* ao mês, segundo a Pnad de 1998.

O nível de ocupação é bem maior entre os não beneficiários da previdência rural (80,1% contra 37,2% entre os beneficiários). Esse dado sugere que os idosos sem acesso à previdência são obrigados a permanecer ocupados por mais tempo do que aqueles que extraem grande parte da sua renda do benefício previdenciário. A porcentagem de mulheres economicamente ativas (70,7%) no grupo 2 é menor do que a dos homens (96,8%). Entre as pessoas economicamente ativas, o grau de ocupação é praticamente idêntico em ambos os sexos (100% para os homens e 98,8% para as mulheres). Em ambos os grupos, a maior parte dos ocupados trabalha no setor primário. O percentual dos que trabalham em atividades agropecuárias e extrativas é de 65,9% para o grupo 1 e de 80,8% para o grupo 2. Nesse segmento, a porcentagem de homens é de 79,5% e a de mulheres é de 81,8%.

Um número alarmante diz respeito à quantidade de mulheres que não recebem remuneração. No grupo 1, aproximadamente 66% das mulheres exercem trabalho familiar não remunerado. Entre os homens, a porcentagem cai para 16,9%. Já no grupo 2, a porcentagem de mulheres que não recebe qualquer remuneração equivale a 70,6%. Entre os homens, a porcentagem é de 11,1%. Por esse dado, pode-se avaliar a importância do benefício previdenciário para as mulheres, as quais têm tradicionalmente trabalhado a maior parte da vida sem receber qualquer remuneração. A porcentagem de mulheres que recebe até meio salário mínimo mensalmente chega a 84,6%. A porcentagem de homens na mesma condição é de 30,7%.

Em relação aos não beneficiários da previdência rural de ambos os sexos, é possível afirmar que começaram a trabalhar muito cedo: 90,2% deles antes dos 14 anos. No caso das mulheres, a porcentagem é de 86,8% e, para os homens, é de 94,1%. Esse é um outro dado que aponta a imprescindibilidade da previdência

rural, ao menos como forma de melhorar as condições de vida da população idosa que trabalha desde a infância. Segundo Rocha (2000, p.105), as mulheres da área rural tendem a começar a trabalhar mais cedo e a parar de trabalhar mais tarde do que os homens. Esse é um dos motivos pelos quais a previdência rural é concedida para as mulheres aos 55 anos de idade.

TABELA 4

**Nordeste – Relação com a Atividade Econômica segundo o Ramo e a Ocupação Principal**

(Em porcentagem de domicílios)

Ramos de Ocupação	Grupo 1	Grupo 2
Economicamente ativos	(...)	80,6
Ocupados	37,2	80,1
Agropecuária, extrativismo vegetal e animal	65,9	80,8
Comércio	6,7	1,9
Serviços	18,9	4,2
Indústria	1,8	0,7
Outros	6,7	12,4
Agropecuária, extrativismo vegetal e animal		
Empregador	1,1	0,0
Conta própria	53,3	47,2
Assalariado	13,2	14,3

Fonte: Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural (Ipea, 1999) e Pnad 1998.

TABELA 5

**Nordeste – Rendimento Auferido por Homens e por Mulheres Não Beneficiários**

(Em reais)

	Valor do Rendimento Mensal do Trabalho Principal (Grupo2)	
	Homens (%)	Mulheres (%)
0 a 32,50	19,6	78,8
32, 51 a 65,00	10,7	6,0
65,01 a 130,00	39,4	11,2
130,01 a 260,00	23,0	2,8
260,01 a 5.000,00	7,4	1,2

Fonte: Pnad 1998.

Os autores da Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural trabalham também com a hipótese segundo a qual “as relações intra e inter-familiares de cooperação e ajuda mútua proporcionam condições não mercantis de reprodução da economia familiar” (Delgado e Cardoso Jr., 2000, p. 39). A prática de cooperação constatada com mais frequência, tanto nos domicílios do Nordeste quanto nos do Sul, é a provisão de produtos para o autoconsumo. No Nordeste, 38,5% dos domicílios obtiveram produtos agropecuários para o autoconsumo. Embora não seja possível chegar a dado semelhante para os não beneficiários por meio da Pnad, constata-se que apenas 5% dos idosos recebiam alguma doação monetária.

Os autores avaliam também o grau de sociabilidade dos beneficiários da previdência segundo o critério de participação em grupos informais ou em associações comunitárias. No Nordeste, dos 44% de domicílios envolvidos nesse tipo de atividade, 37% deles têm algum vínculo com os sindicatos de trabalhadores rurais. No caso dos não beneficiários, 34% são associados a algum tipo de sindicato. Entre os associados, há uma proporção menor de mulheres (31,6%) comparativamente aos homens (36,8%). Especificamente em relação aos que trabalham na atividade agrícola, 38,7%

são associados a algum sindicato e 61,3% não. O grau relativamente baixo de associados a sindicatos contrasta com a mobilização empreendida pelas mulheres rurais no fim dos anos 1970 para que fosse garantido a elas o direito à aposentadoria.

Outro ponto de relevância fundamental para a avaliação das diferenças de qualidade de vida entre os dois grupos refere-se ao estudo das condições de moradia. Na Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural, foram analisadas quatro características relativas aos domicílios, a saber: características físicas das moradias, condições de propriedade da moradia, condições de acesso à infra-estrutura, características de acesso aos bens duráveis de consumo. A população dos beneficiários foi dividida em dois subgrupos segundo a ocorrência ou não de mudança de domicílio após o recebimento do benefício. Quanto ao subgrupo 1 (que declarou mudança de domicílio), houve um incremento de qualidade nas características físicas e de propriedade das moradias. O subgrupo 2, composto pelos 73% de beneficiários que não mudaram de domicílio, possui maior número de bens duráveis de consumo do que o subgrupo 1. De qualquer forma, houve aumento de bem-estar domiciliar nos dois subgrupos após o recebimento do benefício previdenciário.

Tendo-se em vista que a Pnad possui grande quantidade de variáveis idênticas às utilizadas na pesquisa sobre os beneficiários da previdência rural, é possível fazer uma comparação precisa entre o bem-estar domiciliar dos dois grupos. Em relação às características físicas das moradias, o grupo 2 encontra-se numa posição de relativa desvantagem em relação às moradias atuais do subgrupo 1, pois possui características mais parecidas às do subgrupo 2. No que se refere às características de propriedade das moradias, o grupo 2 e o subgrupo 1 (moradia atual) têm aproximadamente o mesmo número de moradias próprias (81,7%) e estão em desvantagem em relação ao subgrupo 2. No que concerne às características de acesso à infra-estrutura, o grupo 2 encontra-se numa posição semelhante ao subgrupo 1 (moradia anterior), exceto no que diz respeito à posse de telefone. Especificamente em relação à fonte de abastecimento de água, o grupo 2 apresenta condições até piores do que as do subgrupo 1 (moradia anterior), dado que apenas 14,3% dos domicílios possuem água canalizada em algum cômodo. Em relação às características de acesso aos bens duráveis de consumo, o grupo 2 aproxima-se do subgrupo 1 (moradia anterior) quanto a determinadas características – geladeira, fogão e televisor –, mas apresenta um desempenho melhor no que se refere aos outros itens – rádio, freezer e máquina de lavar roupas.

Embora não seja possível extrair qualquer conclusão definitiva a respeito das diferenças de bem-estar domiciliar entre os grupos 1 e 2, pode-se dizer que, para grande parte dos itens, o grupo 2 aproxima-se em maior medida do subgrupo 1 (moradia anterior), isto é, o grupo dos não beneficiários possui moradias que se assemelham mais às moradias que os beneficiários da previdência tinham antes de começar a receber seus benefícios. Esse representa mais um indício do impacto do benefício previdenciário nos patamares mínimos de qualidade de vida de sua população-alvo.

A Pnad 1998 e a Pesquisa Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Social Rural apontam conclusões semelhantes. A partir das comparações sobre a qualidade de vida, em seus vários aspectos, dos beneficiários e dos não beneficiários da previdência rural, conclui-se que essa política universal tem muito a contribuir para o fomento da justiça social tal como concebida por Rawls e por Sen.

Os dados relativos ao nível de instrução formal e à porcentagem de domicílios abaixo da linha de pobreza proporcionam uma visão relativamente clara das condições de vida dessa grande parcela de menos favorecidos. Qualquer política que, como a previdência rural, se destine a resgatá-los do estado de pobreza e de indigência, provendo-lhes bases sociais mínimas para o auto-respeito, deve ser priorizada numa sociedade que se pretenda justa.

A concessão de um benefício pecuniário representa um meio para que os idosos pobres do setor rural adquiram “capacidades reais”, no sentido de Sen. A análise da Pnad revela que o recebimento de um bem primário relacionado à renda é efetivamente convertido pelos beneficiários numa expansão das liberdades substantivas. Tais liberdades abrangem também as políticas relacionadas ao exercício autônomo de direitos políticos. Embora os idosos possam estar já afastados dos procedimentos democráticos formais, especialmente o voto, pode-se prever que a aquisição de condições minimamente dignas de sobrevivência ajude os idosos e seus familiares a se esquivarem do jugo de políticos clientelistas, acostumados a manipular essa massa de desprivilegiados.

TABELA 6  
Nordeste – Caracterização Geral das Moradias  
(Em porcentagem de domicílios)

Características Pesquisadas	Detalhamento das Características das Moradias	Grupo 1 (Beneficiários da Previdência Rural)			Grupo 2 (Não Beneficiários)	
		Subgrupo 1		Subgrupo 2		
		Moradia Anterior	Moradia Atual	Moradia Atual		
Características físicas das moradias	Material das Paredes	Alvenaria	36,3	71,7	61,9	63,1
		Madeira	1,9	0,7	0,8	3,4
		Outros	59,8	26,9	36,6	33,5
	Número de cômodos	1 e 2	10,7	6,0	2,2	6,7
		3 a 6	81,9	81,5	76,5	74,7
		7 a 12	5,7	12,4	21,2	17,4
mais de 12		0,0	0,0	0,1	1,1	
Características de propriedade das moradias	Condição da moradia	Própria	61,7	80,8	93,6	81,7
		Alugada	12,8	8,3	0,8	12,2
		Cedida	23,8	10,9	5,6	6,1
Características de acesso a infra-estrutura	Abastecimento de água	Rede geral	30,3	61,2	50,1	78,2*
		Poço ou nascente	25,8	15,9	22,7	21,8
		Outros	42,1	22,8	27,1	0,0
		Instalação sanitária	Rede geral	5,8	15,9	12,5
		Fossa séptica	7,3	18,0	15,9	10,2
		Fossa comum	30,3	42,7	40,7	74,3
	Abastecimento de luz	Rede geral	46,3	87,1	80,6	51,4
		Querosene	48,1	11,1	17,9	47,0
		Outros	0,2	0,5	0,2	1,7
	Telefone	Sim	0,8	2,5	4,8	4,0
		Não tem	99,2	97,5	95,2	96,0
	Características de acesso a bens duráveis de consumo	Fogão a gás	39,6	85,0	86,3	55,4
Fogão a lenha		71,8	41,7	50,1	39,1	
Geladeira		15,4	43,0	49,8	23,9	
Televisor		20,1	61,9	65,4	43,0	
Rádio		41,3	68,0	70,2	70,2	
Freezer		0,8	1,9	1,9	2,9	
Máquina de lavar roupas		0,0	0,2	0,3	2,4	

Fonte: Pesquisa Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural (Ipea, 1999) e Pnad 1998.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As proposições libertaristas, que pregam a justiça da distribuição de recursos gerada pelo mercado, não podem ser sustentadas numa sociedade como a brasileira, apesar de todas as suas pertinentes advertências contra a supressão da liberdade e a tendência ao estatismo controlador advinda do planejamento econômico. A atuação do Estado permanece fundamental não apenas para salvar os excluídos da situação precária a qual são relegados pelo mercado, proporcionando-lhes meios mínimos de sobrevivência, mas também para formular um projeto de desenvolvimento que priorize o crescimento acompanhado de equidade. Tentar a conciliação desses dois objetivos é um desafio presente nas teorias de Rawls e de Sen, cujo objetivo é atingir maior igualdade social mantendo ao mesmo tempo os incentivos presentes na economia, dada a fundamentabilidade deles para garantir a inovação tecnológica e o crescimento econômico.

Um dos valores essenciais do liberalismo em geral reside em assegurar aos indivíduos a liberdade formal de viverem de acordo com suas próprias concepções. Entretanto, uma teoria da justiça deve ir além desse aspecto apenas formal, considerando também a liberdade real de pôr em prática aquilo que é previsto formalmente. O neocontratualismo sustenta a idéia de que é preciso que a sociedade sistematize e preserve princípios fundamentais de justiça de forma que seja assegurada uma distribuição equitativa dos recursos sociais.

As visões liberais de Rawls e de Sen tendem a favorecer a idéia de que as políticas sociais são uma forma insubstituível de implantação da justiça distributiva. Um dos requisitos essenciais para o alcance desse ideal consiste em defender que nem tudo pode ser submetido à lógica do mercado, ou seja, há determinados valores que devem ser preservados contra a supremacia atribuída ao mercado em sua busca de eficiência alocativa. Os direitos dos trabalhadores e os meios imprescindíveis para levar uma vida considerada digna são dois pilares que não devem ser derrubados, sob pena de o Estado perder toda a base de legitimidade sobre a qual ele se sustenta.

A teoria de Sen ressalta justamente o papel dos valores de justiça como guia na formulação de políticas públicas. Em primeiro lugar porque a promoção da justiça deve ser a meta mais importante a ser alcançada pelas políticas. Em segundo lugar porque não é possível a formulação de políticas sem que se tenha em conta o comportamento dos indivíduos que serão por elas atingidos e que determinará sua efetividade. É preciso compreender que o comportamento é norteador por valores, especialmente pelo senso de justiça.

Em relação à previdência social, considera-se que essa política social não se tem revelado capaz de promover uma distribuição igualitária de bens primários. Se se pressupõe que a função precípua do sistema previdenciário é promover a equidade distributiva por meio do favorecimento dos indivíduos numa fase de suas vidas em que eles dispõem de reduzida capacidade laborativa, concluir-se-á que o sistema previdenciário tem cumprido com deficiência seus propósitos básicos ao deixar de atender à parcela da população que tem baixa renda e está desempregada ou inserida no mercado informal de trabalho.

Considera-se, por isso, que o sistema previdenciário está em dissonância com os princípios de justiça de Rawls. Quanto ao primeiro princípio (de igual liberdade), a deficiência do sistema previdenciário está na provisão insuficiente de meios para que as pessoas possam exercer suas liberdades e seus direitos básicos. Como afirma Vita (2000, p. 214), a efetiva aplicação desse princípio, que representa a valorização prioritária das liberdades individuais, requer a existência prévia de um “princípio de satisfação de interesses vitais” ou de necessidades básicas de toda a população. Na medida em que há um grande contingente populacional no Brasil privado do direito à aposentadoria por idade e por invalidez, ao auxílio doença e a outros benefícios oferecidos pela previdência social, até mesmo a vigência de condições mínimas de bem-estar necessárias para a aplicação do primeiro princípio torna-se precária.

As maiores falhas em termos de promoção da justiça social pelo sistema previdenciário referem-se justamente ao segundo princípio, o qual, na realidade, divide-se em outros dois (igualdade de oportunidades e princípio da diferença). A análise da previdência social no Brasil revela um desrespeito particularmente grave ao princípio da diferença, segundo o qual as desigualdades sociais e econômicas devem ser ajustadas de forma que proporcionem a maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade. No modelo de Estado de Bem-Estar Social brasileiro, os critérios para a concessão das prestações consistem na posição do indivíduo no mercado de trabalho e na renda auferida por ele.

Há uma enorme disparidade no valor dos benefícios previdenciários, o que retrata a perversa distribuição de renda e de riqueza na sociedade brasileira. A existência de um vínculo estrito entre contribuição e benefício reduz a capacidade do sistema de beneficiar os membros mais desfavorecidos da população. Esse vínculo torna-se menos rígido para uma parcela da população que recebe os benefícios menos contributivos, os quais cumprem um papel fundamental de proteção social.

A introdução da previdência rural em 1971 e, especialmente, seu mecanismo de financiamento, o qual isenta os segurados em regime de economia familiar da contribuição, representa um grande avanço em termos de progressividade do sistema. Esse avanço foi também acompanhado por outros, como a concessão de assistência médica para trabalhadores informais e a criação da Renda Mensal Vitalícia.

Em relação à previdência rural, seus efeitos sociais relativos à promoção da justiça encontram-se, acreditamos, claramente explicitados. Apesar das deficiências, em termos distributivos, ainda presentes em sua estrutura de financiamento, a mais importante característica dessa estrutura refere-se à não-exigência de contribuição para os segurados especiais que constituem, sem dúvida, os menos favorecidos entre os menos favorecidos da população brasileira.

Além da conformidade com os princípios de justiça rawlsianos, a qual já foi suficientemente explicada neste trabalho, a previdência rural representa também um meio eficaz de promover as formas de liberdade propostas por Sen. Um dos principais requisitos colocados por Sen para a promoção de liberdades substantivas é a equidade entre os gêneros.

Nesse sentido, a previdência rural cumpre um papel importante e os benefícios que ela é capaz de gerar para as mulheres idosas do meio rural já foram mencionados no

decorrer do trabalho. O fomento de facilidades econômicas, um dos tipos de liberdade classificados por Sen, é também um papel que a previdência rural tem desempenhado com eficácia. Por meio do aumento da renda, um dos efeitos mais importantes e notórios da previdência rural, os beneficiários adquirem a liberdade de utilizar os recursos econômicos para consumir, produzir e trocar. A previdência rural constitui ainda uma política implementada pelo Estado para prover segurança protetora – o quinto tipo de liberdade mencionado por Sen. Pode-se concluir, portanto, que a existência de benefícios não contributivos, como a previdência rural, concedidos às camadas mais pobres, representa um dos trunfos imprescindíveis do sistema de seguridade social brasileiro capazes de gerar equidade distributiva.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCAJA, Oscar Godoy. “Justicia política y justicia distributiva”. In: **Contribuciones**, 3/2000.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- DELGADO, Guilherme. **Avaliação socioeconômica e regional da previdência social rural** – Relatório Metodológico. Brasília: Ipea, 1999.
- \_\_\_\_\_. **O financiamento da previdência rural: situação atual e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão).
- \_\_\_\_\_. e CARDOSO JR., José (Org.). **A universalização de direitos sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2000.
- \_\_\_\_\_. e SCHWARZER, Helmut. “Evolução histórico-legal e formas de financiamento da Previdência Rural no Brasil”. In: DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR., José (Org.). **A universalização de direitos sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2000, p. 187-209.
- GRONDONA, Mariano. **Os pensadores da liberdade**. São Paulo: Editora Mandarim, 2000.
- HAUSMAN, Daniel e MCPHERSON, Michel S. **Economic analysis and moral philosophy**. New York: Cambridge University Press, 1996.
- IPEA. **Políticas sociais 3: acompanhamento e análise**. Brasília, Ipea, ano 2, ago. 2001.
- MALLOY, James. **Política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Grad, 1986.
- MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- OLIVEIRA, Francisco e BEVILAQUA, Afonso – **Um diagnóstico da previdência e assistência social rural**. S.I., s.d., mimeo.
- OLIVEIRA, Jaime e TEIXEIRA, Sônia. **(Im) previdência social: 60 anos de história da previdência social no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- RAMOS, Carlos Alberto. “Programa de garantia de renda mínima”. In: LOBATO, Ana Lúcia (Org.). **Garantia de renda mínima: ensaios e propostas**. Brasília: Ipea, 1998. P. 21-46.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Brasília: Editora da UnB, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ROCHA, Enid. “Efeitos da previdência social rural sobre a questão de gênero”. In: DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR., José (Org.). **A universalização de direitos sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2000, p. 101-130.

- RYAN, Alan. "John Rawls". In: SKINNER, Quentin. **The return of grand theory in the human sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 103-119.
- SCHWARZER, Helmut. "A previdência rural na experiência internacional," 2002a. In: DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR.; José (Org.). **A universalização de direitos sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2000, p. 212-240.
- \_\_\_\_\_. **Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil – Evidências Empíricas de um Estudo de caso no Estado do Pará**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000b. (Texto para Discussão).
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STUART MILL, John. **Sobre a liberdade**. Petrópolis: Vozes, 1991.
- TORRES, Ricardo Lobo. "A teoria da justiça de Rawls e o pensamento de esquerda". In: **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, nº 5, 1997, p. 157-175.
- VAN PARIJS, Philippe. **O que é uma sociedade justa?** São Paulo: Editora Ática, 1997.
- \_\_\_\_\_. "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?". In: **Estudos Avançados**, 14 (40), 2000, p. 179-210.
- VITA, Álvaro de. **Justiça liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- \_\_\_\_\_. **A justiça igualitária e seus críticos**. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- WELCH, C. "Utilitarianism". In: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN, Peter (Ed.). **The new palgrave dictionary of economics**. United Kingdom: The Macmillan Press Limited, 1987, v. 4.

## **EDITORIAL**

Coordenação  
**Luiz Cezar Loureiro de Azeredo**

### **Produção**

Supervisão  
**Silvânia de Araujo Carvalho**

Revisão  
**Marco Aurélio Dias Pires**  
**Ana Flávia Magalhães Pinto**  
**Lilian Afonso Pereira (estagiária)**  
**Luciana Soares Sargio**  
**Renata Frassetto de Almeida**

Editoração  
**Aeromilson Mesquita**  
**Elidiane Bezerra Borges**  
**Iranilde Rego**  
**Roberto Astorino**

Reprodução Gráfica  
**Antônio Lucena de Oliveira**  
**Edilson Cedro Santos**

Apoio Administrativo  
**Tânia Oliveira de Freitas**  
**Wagner da Silva Oliveira**

### **Divulgação**

Supervisão  
**Dóris Magda Tavares Guerra**

Equipe  
**Edineide Ramos**  
**Geraldo Nogueira Luiz**  
**Mauro Ferreira**  
**Marcos Cristóvão**  
**José Carlos Tofetti**

Brasília  
**SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,**  
**10º andar – 70076-900 – Brasília – DF**  
**Fone: (61) 315-5336**  
**Fax: (61) 315-5314**  
**Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br**

Rio de Janeiro  
**Av. Presidente Antônio Carlos, 51,**  
**14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ**  
**Fone: (21) 3804-8118**  
**Fax: (21) 2220-5533**  
**Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br**

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares