

Pedro Fernando Nery: Desigualdade em V

[Clique aqui para ver a notícia no site](#)

Desigualdade em V: O experimento legislativo de um país menos injusto em 2020

A edição de domingo da Folha de S.Paulo estampava em sua capa a manchete Nas favelas, morador passa fome e começa a sair às ruas. Naquele 29 de março, o jornal contava histórias do início de isolamento social no País, com famílias pobres perdendo renda e gastando mais para alimentar as crianças sem o apoio da merenda. Dias antes, viralizaram as imagens da aglomeração e do tumulto na distribuição de cestas básicas em São Luís, capital do Estado brasileiro mais pobre. O Brasil tinha apenas 6 mil infectados e 200 mortos ao final de março e adentrava na pandemia que ameaçava uma crise social sem precedentes.

Na segunda-feira, o Senado aprovou o auxílio emergencial, votado pela Câmara na semana anterior. A magnitude do benefício não foi compreendida a princípio pela opinião pública. A mesma Folha, no dia seguinte, registrara com pouco destaque a aprovação, como um auxílio a trabalhadores informais que custaria R\$ 44 bilhões pelos seus 3 primeiros meses. O custo de fato foi de R\$ 50 bilhões, por mês. Seriam mais de R\$ 150 bilhões, e não R\$ 44 bilhões, o valor distribuído.

O auxílio emergencial reduziu a pobreza extrema no Brasil a uma taxa jamais registrada, a despeito da grave recessão. O cenário de fome e caos não ocorreu. A desigualdade de renda caiu a um patamar inédito em 2020.

Como isso aconteceu? E para onde vamos?

.....

.....

.....

Substitua-se na alínea c do inciso VI do caput do art. 2º do Projeto de Lei nº 1.066, de 2020, a expressão “trabalhador informal,” por “trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado,”.

No auxílio, o Congresso Nacional concebeu um programa — bem operado pelo Poder Executivo — de escala sem precedentes, por atender uma larga parcela da população que normalmente não é prioridade no orçamento. É bem conhecido o papel fundamental que a Câmara dos Deputados, mobilizada também pela sociedade civil, teve em aumentar o valor do auxílio sugerido pelo governo (R\$ 200,00) para R\$ 600,00. Menos conhecido é como a outra Casa do Parlamento estendeu o benefício para um público muitas vezes maior.

O comando acima, inserido pelo Senado, foi essencial para transformar o auxílio em um programa histórico. No universo dos complicados termos do processo legislativo — os procedimentos para elaboração das leis no Congresso Nacional —, o comando é uma “emenda de redação”.

Uma emenda é a ferramenta para mudar um projeto de lei. Uma emenda de redação é usada quando a mudança é somente de forma, não de conteúdo. Ela é especialmente importante no Senado, a Casa

revisora. É que a mudança no conteúdo de um projeto de lei pelo Senado faz com que ele tenha que retornar à Câmara dos Deputados, retardando seu caminho até virar uma lei.

Uma emenda de redação, por tratar apenas de forma, pode ser aprovada sem gerar esse atraso. Permite então que o Senado faça alterações pontuais em um projeto de lei, em vez de simplesmente aprová-lo como chegou da Câmara — o que acaba sendo frequentemente necessário e gera o estigma de “Casa carimbadora”.

No caso do auxílio emergencial, não havia tempo a perder. Como sugeria a capa da Folha no dia anterior, o distanciamento social não era opção para os brasileiros sem emprego com carteira assinada, que ficam sem renda quando não saem de casa para trabalhar. Benefícios como seguro-desemprego, FGTS, aviso prévio ou auxílio-doença são exclusivos dos trabalhadores formalizados. Por isso o imperativo de um auxílio para os informais.

Alterar o auxílio emergencial atrasaria os pagamentos, mas manter como estava o projeto da Câmara poderia excluir largas parcelas dos trabalhadores mais pobres, já que seu texto era vago e omissivo sobre quem devia receber. A solução foi apresentada pelo relator, Senador Alessandro Vieira, que propôs a emenda acima — de número 36. Cabe ao relator emitir um parecer, o documento com as providências do Senado para uma proposta, se aprovado pelos demais senadores em votação. Rigorosamente, o que os parlamentares aprovam é o parecer, não o projeto de lei em si.

A emenda de redação é um instrumento pouco conhecido da nossa democracia, que compatibiliza a rigidez do bicameralismo com o anseio da sociedade por mudanças rápidas no País. Em projetos importantes, muitos debates entre parlamentares, e entre eles e o governo, são sobre se uma determinada oração proposta constitui uma emenda de redação ou uma alteração no mérito.

Havia um risco para o auxílio emergencial: o de ele ser pago de forma restritiva. Se assim fosse, o auxílio emergencial não seria recebido por desempregados ou a maior parte daqueles que já recebiam o Bolsa Família. A ajuda seria assim somente para quem estava em atividade antes da pandemia e que subitamente perdeu sua renda por trabalhar informalmente. Por exemplo, o motorista de aplicativo, o ambulante. Quem chegou na pobreza antes da disseminação do vírus ficaria de fora.

O bloco 8 do CadÚnico era o problema. O CadÚnico é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, uma gigantesca base de dados usada na operação de benefícios como o auxílio emergencial e o Bolsa Família. O cidadão que solicita ingresso em diversos programas governamentais responde às perguntas do formulário que compõe o Cadastro. O bloco 8 faz as perguntas de trabalho e remuneração, começando com “Na semana passada trabalhou?”.

Os que no passado responderam “não” entram como desempregados. Podem responder que não trabalharam porque de fato não estavam trabalhando, porque achavam que essa era a resposta certa para conseguir ingressar em um programa social ou porque entenderam que a pergunta era sobre trabalho com carteira assinada. Milhões de brasileiros pobres neste cadastro estão registrados como desempregados.

Se estão registrados como desempregados, não poderiam receber os R\$ 600,00 — que seriam voltados apenas para quem se cadastrou respondendo “sim” à pergunta sobre emprego, e depois respondendo que trabalhava informalmente. Este sim seriam o “trabalhador informal”.

Não parecia ser somente isso que a sociedade esperava do Congresso ou que ele queria oferecer à população, mas sim um benefício de alcance bem mais amplo diante da crise histórica que se desenhava. No relatório do Senador Alessandro, incluindo todos os mais pobres sem a proteção do emprego com carteira. Deveriam estar aí os brasileiros desempregados (não têm emprego, mas procuram um), os desalentados (não têm emprego, não procuram, mas aceitariam um), os fora da força de trabalho (não têm emprego, não procuram, não poderiam aceitar um — de donas de casa a pessoas com deficiência). Não sendo assim, como ficariam as dezenas de milhões sem emprego formal, onde estão

sobrerrepresentados os jovens, as mulheres, os negros, os nordestinos?

A única rede de assistência disponível para eles em caso de doença ou falta de ocupação era a do Bolsa Família, bem mais tímida e restritiva. Os valores pagos eram muito baixos: R\$ 89,00 ou, se houver na família criança, adolescente ou grávida, R\$ 41,00 por dependente. Ainda assim, é muito difícil receber o Bolsa: para os R\$ 89,00, é preciso ser extremamente pobre e a linha de extrema pobreza usada é de renda por pessoa na família de iguais R\$ 89,00. Quem ganha mais que isso só pode receber o benefício por dependente, o de R\$ 41,00, e somente se viver abaixo da linha da pobreza (renda por pessoa de R\$ 178,00 na família). Não à toa, o Programa Bolsa Família custa à União 25 vezes menos que a Previdência por exemplo.

O auxílio emergencial foi muito mais generoso: R\$ 600,00, voltado para quem tinha renda por pessoa na família de meio salário mínimo (R\$ 520,00). Mãe solo receberia o R\$ 600,00 dobrado, ou R\$ 1.200,00.

E aí voltamos ao dilema. Deveria o Senado estender o auxílio a todos que precisavam, e atrasar o seu pagamento porque ele voltaria para deliberação da Câmara? Ou mantê-lo como estava e iniciar os pagamentos — correndo o risco fundado dele ser pouco abrangente, seja por eventual má vontade política ou pela ausência de autorização legal para um público amplo?

A emenda de redação expandindo para dezenas de milhões de pessoas o benefício que seria a maior experiência brasileira de renda básica foi possível pelo projeto de lei falar em “trabalhador informal”. Ocorre que embora a definição de trabalhador informal esteja clara, por exemplo, na metodologia de pesquisas do IBGE, ela nunca foi expressa em nenhuma lei. Houve espaço para fazer isso pela primeira vez.

Foi definido o trabalhador informal da forma mais ampla possível. Se para o IBGE o informal é o empregado sem carteira assinada ou o que atua por conta-própria sem um CNPJ, para o Senado o informal deveria ser simplesmente aquele que não tem emprego com carteira, formal. Ao contrário da definição do IBGE, o informal seria um grupo que incluiria desempregados, desalentados ou os fora da força de trabalho — e não um grupo complementar a esses.

Pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a regra é que o projeto emendado pelo Senado volte a ela, sendo exceção a emenda de redação, que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto. Não havendo definição legal do que é um trabalhador informal, havia o “lapso manifesto” para esclarecer que o conceito inclui o desempregado. Com a aprovação unânime do parecer, milhões de famílias receberiam o benefício no que poderia ser maior recessão da nossa geração. (Como o Presidente da República não pode vetar palavras soltas de um projeto, mas somente dispositivos inteiros, o novo caminho era sem volta).

A opinião pública demoraria algumas semanas para se dar conta da extensão do auxílio emergencial. Por algum tempo, o noticiário continuaria relatando o programa pela magnitude imaginada pelo governo — um benefício para 20 milhões de trabalhadores informais. Mas os R\$ 600,00 seriam pagos para quase 70 milhões de pessoas por conta do tratamento amplo dado pelo Parlamento.

Há vários bons motivos para que o auxílio acolhesse tantas famílias. Um primeiro é que não seria justo discriminar quem já era pobre antes da pandemia, como quem estava no Bolsa Família, criando um novo benefício — maior — para quem perdeu renda durante a crise. As famílias que já viviam em isolamento econômico não deveriam ser preteridas.

Classes diferentes de pobres em 2020 não era somente a visão oficial, mas também uma ideia que aparecia nos jornais. Uma nova renda básica emergencial para quem não era miserável antes, talvez um aumento no Bolsa Família para quem já era.

Os R\$ 600,00 para este público ampliado ajudaram a minimizar a recessão, porque os mais pobres consomem muito de sua renda, e facilitaram a aceitação de medidas de distanciamento. Cabe observar

que mesmo quem recebe Bolsa Família e consta do CadÚnico como alguém que não trabalha às vezes tem rendas informais, bicos, que foram prejudicados pela pandemia e causariam o empobrecimento da família se não fosse o auxílio. Outra emenda de redação de Alessandro garantiu que a troca do Bolsa Família pelo auxílio fosse automática.

O novo benefício foi também uma medida de cidadania fiscal, que mostrou aos mais pobres o que eles podem reivindicar do orçamento público, tão concentrado nas faixas mais ricas no Brasil. É verdade que com este formato de auxílio houve “erros de inclusão”: pessoas que não precisavam receberam o benefício, mas uma abordagem mais rigorosa levaria fatalmente a mais “erros de exclusão” — deixar de pagar a quem precisa — o que no contexto da pandemia parece um tipo de erro pior.

.....

.....

.....

O auxílio emergencial foi prorrogado por outros 3 meses, ainda no valor de R\$ 600,00. Uma medida provisória o estendeu para o fim do ano, com o valor pela metade. Ao seu fim, em 31 de dezembro de 2020, o auxílio emergencial terá mobilizado R\$ 320 bilhões. Equivale ao orçamento do Bolsa Família em mais de 10 anos.

O País registrou a menor taxa de extrema pobreza desde quando ela pode ser medida, há 44 anos, beneficiando principalmente a população negra — como mostram os dados de Daniel Duque. Grosso modo, esta taxa mostra o percentual da população que vive abaixo do que nós economistas chamamos de linha de extrema pobreza — um valor de insegurança alimentar.

Já a taxa de pobreza, maior, revela aqueles que tem outras necessidades básicas não atendidas, ainda que as calóricas estejam satisfeitas. Esta taxa também registrou o menor índice da série histórica (embora consideradas as dificuldades metodológicas de fazer pesquisas domiciliares na pandemia, não seja possível fazer uma afirmação tão categórica sobre este resultado como no caso da extrema pobreza). Vinte milhões de brasileiros deixaram de cair abaixo da linha de pobreza, e outros 10 milhões subiram temporariamente acima dela, totalizando 30 milhões a menos de pobres — segundo estudo de Rogério Barbosa, da UERJ.

A desigualdade de renda medida pelo índice de Gini caiu 10%, ainda nas contas de Barbosa. Pela primeira vez, abaixo de 0,50. Não havendo o auxílio, a desigualdade subiria, para um patamar da ditadura militar.

A inadimplência igualmente teve uma mínima histórica, à medida que famílias endividadas pagaram seus débitos. O Banco Central precisou encomendar a impressão de bilhões em cédulas para que não faltasse dinheiro no País, tamanho o volume de saques. O pagamento dos R\$ 600,00 é considerado parte da explicação até da criação da nova cédula do Real, a de duzentos reais estampada pelo lobo-guará. O debate por uma renda básica permanente maior que o Bolsa Família finalmente ganhou tração, superando o estigma e preconceito que o Bolsa ainda tinha.

Até a configuração do apoio a Jair Bolsonaro mudou entre ricos e pobres. O alcance do auxílio foi particularmente relevante no Nordeste e no Norte do Brasil, onde bem menos pessoas conseguem empregos com carteira assinada. Se menos de 20% da economia da reforma da Previdência se deu em perdas para as regiões Nordeste e Norte, quase 50% dos ganhos do auxílio emergencial foram nelas.

Dados do Banco Central evidenciam um crescimento expressivo do consumo nas cidades da Amazônia e do Semiárido. Nove dos 16 Estados das duas regiões observaram ganhos na arrecadação de impostos — mais um feito completamente atípico para lugares pobres em uma recessão. Das estimativas de Barbosa, depreende-se que 2 milhões deixaram de cair na pobreza no Norte, e mais de 5 milhões no Nordeste. Números parecidos se aplicam aos que saíram temporariamente da pobreza com o auxílio

emergencial, em relação às taxas de 2019.

Não à toa, foram nessas regiões em que a classe C mais cresceu em 2020. Esta métrica de classe média, estudada por Marcelo Neri da FGV Social, chegou a aumentar quase 20 pontos percentuais no Maranhão. Em São Paulo, apenas 4 pontos percentuais. No Brasil como um todo, superou 63%, bem acima do pico anterior de 55% no primeiro governo Dilma (frise-se que essa nova classe C recebeu também àqueles que caíram de estratos superiores). O forte consumo ajudou a segurar a própria queda do PIB, contribuindo para que a economia brasileira suba posições em 2020 na comparação interacional — voltando à 8ª colocação.

A popularidade do presidente da república acompanhou o movimento de alta da classe C nas regiões mais pobres do País. Mas deve cair rapidamente quando o auxílio emergencial acabar de vez. Afinal, mais de 120 milhões de brasileiros moram em domicílios em que alguém recebeu o auxílio. A poucas semanas no fim do ano, não há uma solução clara ainda apresentada pelo governo.

Não é que o problema seja fácil. Se bastou a vontade unânime da Câmara para aprovar o benefício nos valores de R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00, e do Senado em multiplicá-lo para tantos brasileiros, o desenho de um programa permanente é mais complicado. Com a desgraça do coronavírus, foi decretado o estado de calamidade pelo Congresso Nacional. Normas como o teto de gastos e a Lei de Responsabilidade Fiscal abrem exceções para calamidade: deixa de haver limitação tanto ao total do gasto no ano (teto de gastos) quanto ao total de dinheiro que o governo pode pegar emprestado da sociedade para pagar suas despesas primárias (a meta de déficit primário). O estado de calamidade expira em 31 de dezembro, e o presidente da Câmara já se comprometeu a não o prorrogar, principalmente pela preocupação com a dívida pública.

Para um novo benefício de renda básica, sucessor do auxílio emergencial e mais generoso do que o parco Bolsa Família, é preciso ter uma fonte permanente de recursos. Entre as propostas discutidas no Senado — com financiamento — estão uma renda básica de R\$ 600,00 por família (financiada por tributação de lucros, dividendos; contribuição de bancos; e unificação de outros programas); uma renda básica de R\$ 800,00 para crianças na primeira infância (com uma versão custeada por heranças e outra por grandes fortunas — além de lucros e dividendos); e um benefício universal para todas as famílias com crianças (baseado na integração de gastos que já existem). Outro conjunto de propostas ignora como pagar o novo benefício: embora a princípio em contrariedade com leis e a Constituição, a solução pode ser encontrada no decorrer da tramitação.

Um complicador na discussão é a interpretação do teto de gastos: para alguns ele é um limite que pode ser rompido, desde que não sejam aumentadas algumas despesas específicas; para a maioria dos stakeholders ele é limite fixo que não pode ser violado, mesmo havendo compensação com ganhos de arrecadação de tributos. Este ponto divide mesmo os projetos que compensam o novo gasto.

Há, portanto, um abismo entre 31 de dezembro de 2020 e o 1º de janeiro de 2021. Depois do réveillon, milhões que deixaram de cair na miséria passarão a viver abaixo da linha da pobreza, junto com outros milhões que foram levantados temporariamente dela neste ano.

Este represamento também será liberado nas estatísticas oficiais de desemprego, que subirão muito. Nos cálculos de Rogério Barbosa, quase 40% dos brasileiros mais pobres integraram o “desemprego oculto” em 2020: gostariam de ter um emprego, mas não procuraram um. Assim, não engrossaram os dados de desempregados. Com o fim do auxílio emergencial sem o fim da pandemia parte relevante deve voltar às ruas para procurar ativamente uma vaga.

Na direção contrária das curvas de pobreza e do desemprego irão as dos DataFolha e do Ibope. É plausível que a popularidade de Bolsonaro atinja o seu ponto mais baixo, um encontro marcado justamente para o ano antecedente ao das eleições.

Muito se falou durante a pandemia da recuperação em V. A letra ilustraria a trajetória do PIB, típica de

uma recessão rápida. Isto é, em um primeiro momento a atividade econômica cai muito, mas se recupera e logo volta ao nível anterior. Este otimismo foi manifestado por aqueles que viam uma crise desta natureza na pandemia, em que medidas de distanciamento social derrubariam rapidamente a economia, mas passado o pior elas seriam revertidas e tudo voltaria a ser como antes. Há muitas dúvidas se os efeitos do vírus no PIB serão passageiros.

Mas já temos contratada a desigualdade em V. O experimento do Legislativo de um país menos injusto valeu só por 2020. Com o fim do auxílio, acaba este Brasil artificial e dezenas de milhões de brasileiros sairão de novo do orçamento. A única solução permanente seria uma profunda realocação de recursos na sociedade, com elementos de reforma tributária e de reforma administrativa para que os brasileiros em melhor condição ajudem os de menos sorte. Caso contrário teremos um V de visto, com a segunda linha – a do aumento da desigualdade em 2021 — maior do que a primeira — a de queda de 2020.

O autor agradece a Luiz Ricardo Cavalcante.

Pedro Fernando Nery

Pedro Fernando Nery é Consultor Legislativo do Senado Federal.