

# **Estado e (Des)Proteção Social no Brasil: A Crise do Modelo Bismarckiano- Contributivo**

**José Celso Cardoso Júnior**

- Técnico de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
- Doutorando da Universidade de Campinas (Unicamp).

## **Resumo**

---

Este artigo aborda questões atinentes à história e à contemporaneidade da questão social brasileira e de suas políticas sociais. Mostra que a persistência da questão social deriva da forma como foram tratados, historicamente, os problemas de acesso à terra e ao trabalho regulado no país. Com relação às políticas sociais, mostra que se conformou uma intervenção de natureza institucional híbrida e capacidade operacional insuficiente para combater as desigualdades e a pobreza. Conclui afirmando que o Estado é o ator central no processo de enfrentamento da questão social, que a universalização das políticas sociais é a estratégia mais adequada ao caso brasileiro e que o impacto distributivo dos gastos sociais só pode ser correto e plenamente avaliado em simultâneo ao padrão de financiamento tributário das políticas setoriais.

## **Palavras-chave:**

---

Estado; Políticas Sociais – Universalização; Políticas Sociais – Brasil.

---

### **Nota do Editor:**

Artigo apresentado no IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET) em Recife, de 13 a 16 de novembro de 2005.

## 1 – INTRODUÇÃO

Passados vinte anos (1984/2004) daquele que foi o “lento”, “gradual” e “seguro” processo de redemocratização da sociedade brasileira, ainda não é possível afiançar o sucesso nem a consolidação desta empreitada.

Nesse período, tivemos um presidente eleito de modo indireto por um Colégio Eleitoral;<sup>1</sup> um presidente eleito, este sim, pelo voto direto em 1989, mas que, inundado por denúncias de corrupção política e malversação do dinheiro público, acabou sendo vítima de um processo de *impeachment* apenas dois anos após sua posse; um governo de transição que conseguiu articular a sucessão presidencial ancorado num exitoso plano de estabilização em 1994; dois mandatos políticos regidos por eleições livres e diretas, mas cujo segundo foi obtido pelo mesmo presidente da gestão 1995/98, graças a uma emenda constitucional de última hora em prol da sua reeleição; finalmente, um governo de oposição eleito também a partir de eleições livres e diretas, mas que tem suscitado sentimentos e percepções contraditórias em torno da estabilidade institucional democrática e de uma possível agenda de crescimento econômico com inclusão social.

Do ponto de vista macroeconômico, sabe-se que o período está marcado pela maior crise de crescimento da história republicana brasileira, sendo sintomático deste fato os sucessivos planos de estabilização monetária<sup>2</sup> e a diminuição (ou mesmo reversão) da imensa mobilidade social que caracterizou o modelo nacional de incorporação social.

No que tange às políticas públicas de bem-estar, depois de terem fracassado os intentos reformistas do primeiro governo da Nova República, o Estado brasileiro atravessou a década de 1990 tentando “reformular as reformas” introduzidas na Constituição de 1988.<sup>3</sup> Para tanto, construiu amplo apoio político junto a segmentos expressivos da grande imprensa, do empresariado nacio-

nal e estrangeiro, do sindicalismo de resultados e também do corpo parlamentar federal. Tais reformas, no entanto, não só não vieram de uma só vez – afinal, já se vai mais de uma década de “novos intentos reformistas” – como também se têm dado em ritmos diferenciados a depender da área social em questão.<sup>4</sup>

Pois bem, é em relação a este conjunto de questões que este ensaio procurará posicionar-se. E as justificativas para tanto são cada vez mais eloquentes no seio da sociedade brasileira. Não é preciso muito esforço para demonstrar, com base em uma infinidade de estatísticas e análises empíricas recentes, a “insuficiência” do aparato nacional de proteção social frente ao tamanho das mazelas enfrentadas por grande parte da população.<sup>5</sup> Por isso, se de fato há uma quase que total concordância com relação à necessidade de novas mudanças no chamado arcabouço institucional do sistema brasileiro de proteção social, há, por outro lado, uma imensa discordância em relação ao tipo de mudança que precisaria ser feita. As forças sociais e políticas que conceberam a maior parte das modificações inscritas na Constituição de 1988 encontram-se, ainda hoje, atônitas frente à rapidez da desconstrução constitucional e avanço das reformas de mercado. Por sua vez, o arco de interesses e alianças que conseguiu deflagrar o processo atual de mudanças parece ter muita confiança e convicção no modelo a seguir, motivo pelo qual reclama mais pressa na condução política do processo.

Em meio à torrente de debates (acadêmicos e políticos), críticas e contracríticas ao modelo vigente, bem como às reformas em curso, vemos o país mergulhado em um ambiente político e macroeconômico grave (inflação doméstica acima da média mundial, vulnerabilidade externa, endividamento do setor público, baixas taxas de crescimento econômico anual), com consequências ainda incertas sobre as possibilidades futuras de desenvolvimento social sustentado na região. Uma das formas de acompanhar o desenrolar de todo este processo é dedi-

<sup>1</sup> Presidente este que, inclusive, negociou, em troca de favores políticos, a prorrogação por um ano de seu próprio mandato.

<sup>2</sup> Apenas para relembrar, os planos mais importantes foram o Plano Cruzado em 1986, Plano Bresser em 1987, Plano Verão em 1989, Plano Collor em 1990, Plano Real em 1994.

<sup>3</sup> A agenda política do período estava fortemente marcada pelas idéias de democratização e descentralização da formulação, gestão, implementação e avaliação das políticas públicas, pelo desejo de mudanças no padrão de financiamento do gasto público social, pela crença na universalização do atendimento e da cobertura, entre outros.

<sup>4</sup> Ademais, esses “novos intentos reformistas” também não se têm dado sem algumas resistências sociais e políticas, pressões e contrapressões, acordos e *lobbies*, debates e publicações das mais variadas formas e conteúdos, enfim, com muitas contradições no que se refere ao sentido das novas mudanças.

<sup>5</sup> Existe uma infinidade de estudos empíricos que buscam dimensionar a problemática social. A título de exemplo, cite-se Henriques (2000) e Garcia (2003). Uma referência de acompanhamento sistemático das condições sociais e das políticas sociais de âmbito federal é o Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, produzido pelo Ipea.

car-se, como no caso deste ensaio, ao estudo de dois aspectos fundamentais ao debate atual.

Em primeiro lugar, ao contextualizar a questão social brasileira em perspectiva histórica, chamaremos atenção para dois dos elementos mais importantes de nossa formação nacional que permaneceram como traços estruturantes da problemática social contemporânea, a saber: as questões mal resolvidas do acesso à terra e ao trabalho formal assalariado num contexto de modernização conservadora tanto do mundo agrário como do mundo urbano-industrial. (Item 1). A par desta herança social complexa, esboçaremos uma interpretação de como se foi configurando a política social brasileira, ao longo do século XX, para dar forma a um padrão de proteção social que é hoje ao mesmo tempo “híbrido” nas características concernentes ao arranjo institucional geral e “insuficiente” do ponto de vista da provisão de proteção efetiva, seja à população em idade ativa, seja à população maior de 65 anos. (Item 2).

Do confronto entre os itens 1 e 2, já poderemos refletir sobre o fosso de “desproteção” social no Brasil por ocasião da formulação de uma nova Carta Constitucional em 1988. A partir deste novo marco institucional, partiremos para a discussão do segundo aspecto fundamental ao debate recente. Trata-se de elencar e discutir algumas questões pertinentes à problemática das políticas sociais no Brasil, comumente expostas a partir de dicotomias entre, por exemplo, “universalização *versus* focalização” (Item 3) e “financiamento *versus* gastos sociais”. (Item 4).<sup>6</sup>

Embora densos, são todos temas necessários para entender os motivos pelos quais as políticas sociais brasileiras, “híbridas e ainda insuficientes”, encontram-se em perigo no país.

## 2 – RAÍZES DA QUESTÃO SOCIAL BRASILEIRA

### 2.1 – A Questão do Acesso à Terra e ao Trabalho Regulado em Perspectiva Histórica

Seguramente, poucos discordariam da assertiva segundo a qual a “gênese”, a “persistência” e mesmo a

“atualidade” de uma questão social especificamente brasileira remontam à inadequada resolução dos históricos problemas de acesso à terra e ao trabalho assalariado formal, no contexto de expansão de uma economia capitalista crescentemente urbano-industrial.<sup>7</sup>

Embora vários autores, notadamente os clássicos do pensamento social brasileiro (como Celso Furtado, Caio Prado Jr, Florestan Fernandes, Francisco de Oliveira, dentre outros), tenham abordado ambos os temas sob diversas influências teóricas e de diversos ângulos empíricos, reina no debate contemporâneo um quase que completo esquecimento daquelas contribuições, como se grande parte dos fatores outrora apontados como responsáveis pela não-fixação do homem no campo e pela incorporação tão-somente parcial e precária do trabalhador urbano às atividades industriais e terciárias não se fizessem ainda presentes na atualidade, à espera de uma resolução política e econômica, se não definitiva, ao menos mais adequada às particularidades nacionais. Sim, é claro, a conjuntura atual impõe novos e talvez mais complexos desafios, mas nada do que se discute no presente ou se venha a discutir no futuro imediato das reformas em curso é capaz de esconder ou substituir o peso da dolorosa herança social trazida do mundo agrário e do mundo do trabalho. Senão, vejamos.

Do mundo agrário, é sabido que, na ausência de uma reforma agrária socialmente sustentável, enquanto milhares de pessoas eram obrigadas a buscar nas cidades novas estratégias de sobrevivência, quase sempre em péssimas condições de remuneração, trabalho, moradia etc., outras tantas permaneciam em condições igualmente duras de vida no campo, reproduzindo os vícios próprios da era colonial (mandonismo, coronelismo, patriarcalismo etc.). Do mundo do trabalho urbano, por sua vez, em que pese ao ritmo acelerado de industrialização entre 1930 e 1980, promotora de intensa mobilidade social ascendente e, portanto, de um ritmo não-desprezível

<sup>6</sup> A rigor, há, no nosso entender, um terceiro grande tema pertinente ao debate sobre políticas sociais no Brasil contemporâneo, o qual também pode ser explicitado sob a forma de mais uma dicotomia, a saber: “participação social *versus* controle burocrático”. Entretanto, por absoluta falta de espaço, este terceiro tema do entendimento das políticas sociais brasileiras não será tratado neste ensaio.

<sup>7</sup> Na verdade, sendo o Brasil um país de formação nacional tardia e desenvolvimento capitalista retardatário e periférico, caberia falar ainda das particularidades da constituição e fortalecimento do Estado nacional, bem como das consequências de jamais ter disposto de uma moeda internacionalmente conversível, para fins de uma explicação completa das origens e características de nossa questão social. O item 2 deste ensaio tentará abordar, ainda que superficialmente, as implicações do Estado para a questão social, mas a problemática do dinheiro, em termos dos constrangimentos macroeconômicos e sociais impostos a um país capitalista dependente, não terá o espaço nem a atenção que mereceriam neste texto.

de incorporação social às rotinas de um capitalismo semi-organizado em construção, prevaleceram como regra a vulnerabilidade e a precariedade das relações e condições de trabalho.

Delgado e Theodoro (2003) estimaram, com dados do censo populacional de 1980, portanto, no momento de auge do modelo de incorporação social por via da mobilidade ascendente, em 43,4% o contingente total (urbano e rural) de pessoas virtualmente pertencentes a este grande setor de subsistência rural-urbano. Passados vinte anos, com os dados do censo 2000, os mesmos autores chegaram à cifra de 54,4% da população economicamente ativa pertencentes seja ao mundo da subsistência rural, seja ao mundo da informalidade urbana.

Temos, portanto, como consequência do padrão de desenvolvimento capitalista implantado no país, e na ausência de vigorosas políticas sociais de transferência de renda, bens e serviços públicos, o surgimento e a reprodução, em escala ampliada desde os anos 1980, de dois grandes contingentes populacionais, um no campo, voltado à mera economia de subsistência, outro nas cidades, sustentado por uma impressionante gama de atividades informais, geralmente precárias do ponto de vista do vínculo empregatício, da remuneração, da jornada laboral, do acesso a políticas públicas e serviços sociais etc., grupo populacional este preponderantemente inserido nos setores de serviços pessoais (emprego doméstico incluído) e de distribuição (comércio ambulante, autônomos dos transportes etc.).

Conclusão: o enorme peso relativo do setor de subsistência agrário (ponderado sobre o total de trabalhadores regulados ou protegidos no campo), aliado ao enorme peso do chamado setor informal urbano (também ponderado sobre o total de trabalhadores urbanos regulados ou protegidos), dá-nos a dimensão aproximada do “tamanho da questão social brasileira” por ser resolvida. Detalhe importante: não se trata, como esperamos ter deixado claro acima, de um resquício de eras passadas, mas de um fenômeno que, primeiro, nunca foi quantitativamente marginal, mesmo nos momentos de auge da industrialização e mesmo com forte mobilidade social ascendente. Segundo, este contingente populacional se organiza, isto é, sobrevive e se reproduz, do ponto de vista social e econômico, a partir de estratégias que configuram a existência de uma grande economia familiar de subsistência, seja no campo, seja nas cidades. Terceiro,

por fim, temos que, desde a década de 1980, as informações estatísticas disponíveis são taxativas a respeito: trata-se de um setor em expansão, vale dizer, em fase de reprodução ampliada na medida mesma da rapidez do processo de “destruição não criadora” do modelo histórico de desenvolvimento nacional, cujas possibilidades de extinção, aparentemente menores no contexto das reformas sociais hoje em curso, apontam para o tipo de país que teremos no futuro.

### 3 – ESPECIFICIDADES DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

#### 3.1 – Vicissitudes de um Modelo Híbrido e Insuficiente

Embora a maior parte da academia brasileira e demais centros de pesquisa não tenham desenvolvido uma tradição de estudos sistemáticos sobre nossa questão social e sobre as políticas públicas formuladas para abordá-la, existe um conjunto de trabalhos que tentaram identificar um padrão especificamente nacional para a intervenção estatal no campo social. (SANTOS, 1987; DRAIBE, 1989; VIANNA, 1998).

Destes trabalhos, podemos retirar um bom número de características estruturais de nosso processo de formulação e implementação de políticas sociais e ainda acrescentar algumas outras. Primeiramente, é importante destacar a “centralidade do Estado” na regulação do mercado nacional de trabalho e na conformação de um certo padrão de proteção social a ele diretamente vinculado, por uns chamado de “modelo meritocrático-contributivo” (DRAIBE; AURELIANO, 1989), por outros, de “cidadania regulada”. (SANTOS, 1987).<sup>8</sup> Igualmente importante é constatar que a centralidade do Estado vale também para a explicação da crise econômica brasileira desde meados dos anos 1970, com a consequente piora das condições de regulação do trabalho e aumento da “desproteção social” desde então.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Em relação à nomenclatura que melhor define o modelo brasileiro de proteção social, acreditamos ser *cidadania* “regulada” uma expressão ruim para uma idéia boa, a qual achamos estar bem representada pela expressão padrão ou modelo “meritocrático-contributivo”, motivo pelo qual preferiremos utilizá-la àquela.

<sup>9</sup> É necessário esclarecer que entendemos aqui por “desproteção social” a situação na qual parte da população em idade ativa (15 < PIA < 65 anos) e maior de 65 anos se encontram em situação de renda ou trabalho tal que a elas não é possível nem sair do “ciclo estrutural da pobreza” no momento presente, nem tampouco enfrentar o “ciclo de vulnerabilidade” esperada no futuro. O ciclo estrutural da pobreza é

A questão importante aqui é que a estruturação do mundo do trabalho sempre foi tida como condição necessária de primeira ordem para estruturar o sistema de proteção social no Brasil, já que o modelo original possuía forte “inspiração bismarckiana”. Vale dizer, estruturava-se em função do mérito quanto à inserção na estrutura ocupacional e em função de benefícios vinculados a contribuições pretéritas, daí denominá-lo “meritocrático-contributivo”. No entanto, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista, não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal do trabalho, tornando incompleto o “processo civilizatório” de um capitalismo minimamente organizado (OFFE, 1989), tal qual levado a cabo na experiência norte-americana e de alguns países europeus ocidentais. Assim, além de nunca ter sido possível levar o sistema de proteção social à maioria da população brasileira ocupada, começou a haver, desde os anos 1980, a expulsão de parte do contingente antes incorporado ao modelo restrito da cidadania regulada. Ou seja, o processo de “desregulação do trabalho” desde 1980 tem aprofundado as desigualdades já existentes e alargado o fosso da “desproteção social” no país.<sup>10</sup> Deste modo, a inserção das

aquele no qual uma série de fatores (notadamente os relacionados à inserção setorial-ocupacional e aos atributos pessoais) contribuem para a reprodução de situações variadas de precariedade ou mesmo ausência de rendimentos e de mínimas condições de vida e de trabalho. Por sua vez, o ciclo de vulnerabilidade esperada configura uma situação de incerteza quanto ao recebimento de renda monetária ou de transferências sociais destinadas à sua proteção por ocasião da saída definitiva do mercado de trabalho. Em suma, estaremos utilizando, neste ensaio, tão-somente a idéia de (des)proteção social relacionada aos eventos decorrentes da relação das pessoas com os mundos do trabalho (ocupação, desocupação, remuneração, sistema público de emprego e vinculação previdenciária) e do não-trabalho (inatividade, assistência social, vinculação previdenciária, demais transferências sociais, exclusão). Portanto, por motivos meramente operacionais, não faz parte do nosso conceito restrito de (des)proteção social as ocorrências próprias das áreas da saúde, educação, cultura, transporte público, saneamento, habitação, segurança pública, direitos humanos, etc, ainda que sejamos totalmente fiéis à idéia de incluir estas e outras possíveis dimensões da vida social moderna no cômputo dos elementos que melhor expressam a noção de proteção social ampla, certamente ancorada na idéia forte dos direitos de cidadania, ética e justiça social.

<sup>10</sup> Em conformidade a alguns de nossos trabalhos anteriores, chamamos aqui de “desregulação do trabalho” à síntese dos processos de “desestruturação e desregulamentação” do mercado laboral. De um lado, a “estruturação do mercado de trabalho” é entendida em consonância à emergência, consolidação e avanço das relações capitalistas de produção no país, as quais dizem respeito, basicamente, à difusão do assalariamento da mão-de-obra pelo sistema econômico e sua concomitante aceitação pela sociedade. De outro lado, a “progressiva regulamentação” deste mesmo mercado de trabalho é vista como um processo que se dá a partir de uma interferência pública (estatal e civil), mediadora e disciplinadora das relações e condições de trabalho. Enquanto o “vetor da estruturação do mercado laboral” é fundamentalmente dependente do padrão de desenvolvimento que se instala na sociedade, ou mais especificamente, da natureza do

pessoas no mundo da proteção social pela via do trabalho, se já não havia sido a regra para cerca de metade da população ocupada até 1980, deixou de ser uma aspiração confiável ao longo desses trinta anos de crise econômica, estatal e social no Brasil.

De outro lado, é preciso salientar as implicações trazidas pelo fenômeno da desregulação do trabalho sobre o seu já insuficiente sistema de proteção social, situação essa que tornaria o modelo brasileiro quase que totalmente “anacrônico”, ou seja, descolado tanto da realidade vigente no mundo do trabalho quanto da ação reformista do Estado em período recente.<sup>11</sup> Historicamente, vemos que a construção da política social no Brasil pareceu responder mais aos objetivos de legitimação ideológica do sistema de exclusão do que aos apelos e propo-

capitalismo que constitui (e põe em operação) determinadas bases produtivas de valorização, o “vetor da progressiva regulamentação” do mercado de trabalho depende, por sua vez, do grau de organização política e social da nação e se apresenta como um conjunto de instituições públicas (estatais e civis) e normas legais que visam fornecer os parâmetros mínimos de demarcação e funcionamento do mercado de trabalho, notadamente no que diz respeito ao uso do trabalho (regulamentação das condições de contratação, demissão e da jornada de trabalho), sua remuneração (regulamentação das políticas e reajustes salariais em geral e do salário mínimo) e proteção ou assistência social aos ocupados e desempregados (regulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, da política previdenciária, das práticas de formação e requalificação profissional, da ação sindical e da Justiça do Trabalho). Para maiores detalhes, ver Cardoso Júnior (2001) e Garcia (2003).

<sup>11</sup> O ponto de partida para entender nossa posição é a constatação de que toda sociedade, em cada momento do tempo, aciona e combina de forma diferenciada (seja voluntária ou involuntariamente) quatro grandes segmentos sociais, claramente discerníveis, na tarefa indispensável de gerar proteção social ao seu corpo populacional, ou mais modernamente, à sua comunidade de famílias e cidadãos. Os quatro grandes segmentos sociais são: o Estado, o Mercado, as Famílias e as Comunidades Cívicas de atuação no espaço nacional, as quais incluem não só a atuação das comunidades difusas e pouco institucionalizadas, mas ainda a atuação do chamado setor público não-estatal ou terceiro setor. As esferas “estatal e societal” (ou pública não-estatal) compõem juntas a dimensão propriamente pública da tarefa de proteção social de uma comunidade ou país, enquanto as esferas “familiar” e a de “mercado” formam a dimensão privada de um padrão de proteção social qualquer. A elucidação do arranjo institucional específico entre os quatro grandes segmentos sociais, acima referidos, para a tarefa sistêmica de provisão de proteção social, em cada momento, permite, por um lado, identificar um regime ou padrão próprio de proteção social, internacionalmente comparável, se assim se quiser proceder, e, por outro lado, permite também identificar os acordos (tácitos ou explícitos) e as correlações de força existentes entre os atores sociais e políticos envolvidos, tais que se possa saber quem são os ganhadores e os perdedores do processo dinâmico e contínuo da disputa distributiva em economias capitalistas. Adicionalmente, com tal procedimento metodológico, acreditamos ser possível traçar considerações sobre a evolução futura plausível do padrão de proteção social em estudo, considerações estas aos níveis macro (da história e das estruturas) e meso (das instituições e dos atores) sistêmicos. Para maiores detalhes, ver Esping-Andersen (1991, 1999).



sitos de resolução estrutural das questões sociais. Como se sabe, o modelo de proteção construído no país, sob a égide, primeiro, de um Estado nacional-populista (1930/64) e, depois, sob o comando de um Estado autoritário-burocrático (1964/84), engendrou um tipo de incorporação social fragmentada e excludente. Se, por um lado, ele jamais pretendeu combater as desigualdades pretéritas da estrutura social herdada, por outro, acabou sancionando-a através do modelo meritocrático-contributivo. Seria mesmo possível dizer que é a intensa mobilidade social ascendente propiciada pelo rápido crescimento urbano-industrial do período 1930/80, e não as supostas virtudes intrínsecas do modelo de proteção paulatinamente constituído no mesmo período, o fator principal a explicar sua aparente aderência à realidade social, bem como sua durabilidade temporal. Tanto que, na presença da crise de crescimento econômico dos anos 1980 e 1990, cuja implicação social mais evidente é o amortecimento radical (ou talvez mesmo o estancamento) da mobilidade ascendente, torna-se visível a inadequação estrutural do modelo meritocrático-contributivo em tentar vincular trabalhadores pertencentes a um mercado de trabalho desde sempre bastante heterogêneo e desregulado a um sistema de benefícios previdenciários dependentes de contribuições passadas.<sup>12</sup>

Sem o propósito de detalhar aqui neste ensaio todos os fatores causais desta situação, elencamos abaixo três aspectos que julgamos bastante relevantes para um melhor entendimento da questão, a saber:

- uma histórica subordinação do social ao econômico, em todas as fases da história política republicana. Prova disso é a crença recorrente nas supostas virtudes intrínsecas da industrialização

e da mobilidade social ascendente para a resolução das questões sociais;

- uma estrutura de desigualdades sociais extremas, cuja significação para o funcionamento do mercado de trabalho e para o sistema econômico capitalista ainda não foi totalmente explorada. Aqui não se trata simplesmente de dar razão ou não ao suposto modelo dual de desenvolvimento nacional, mas indo além da disjuntiva que norteou o debate à época da industrialização substitutiva de importações, buscar as conseqüências da estrutura de desigualdades existente sobre a (de)formação de uma certa ética do trabalho que envolvia, do lado dos empregadores, a adoção de uma certa postura predatória do uso e remuneração da força de trabalho e, do lado dos trabalhadores, uma certa complacência com a situação vigente, bem como um comportamento ligado na maioria das vezes ao estabelecimento de estratégias imediatas de sobrevivência, largamente descoladas das idéias de realização pessoal ou ascensão profissional difundidas pela ideologia dominante do *self made man*.
- uma fecunda imaginação política para encaminhar soluções para a questão econômica, no bojo de uma industrialização tardia e periférica, ao mesmo tempo em que pouca criatividade para soluções não-convencionais na área social, supostamente mais adequadas ao caso nacional, tais como uma reforma agrária ampla e estruturante de novas relações humanas no campo, uma reforma tributária e fiscal de orientação progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos, uma *reforma social* universalizante e democrática no acesso à cultura, esportes e educação, saúde e saneamento, habitação, transporte e segurança, e uma reforma política transparente e abrangente, democratizadora e legitimadora do Estado de direito no que tange a eleições, participação social e controle público sobre os seus três poderes constituintes (executivo, legislativo e judiciário), no âmbito dos três níveis federados (União, Estados e Municípios).

Em suma, é particularmente importante notar que tanto a crise do Estado como a crise econômica mais geral que a acompanha são (e serão) as responsáveis

<sup>12</sup> Trabalhos recentes sobre mobilidade social no Brasil indicam que o esgotamento do ciclo de crescimento da economia brasileira do período 1930/1980 afetou o padrão de mobilidade aferido estatisticamente. Em linhas gerais, durante as décadas de 1980 e 1990, pôde-se observar um aumento relativo da imobilidade, bem como da mobilidade circular, em detrimento da mobilidade estrutural. A mobilidade circular é aquela que decorre da troca de posições entre indivíduos na estrutura social, tal que, para um indivíduo ocupar uma certa posição, outro tem de sair dela. A mobilidade estrutural, que caracterizou o ciclo de crescimento econômico do Brasil entre 1930 e 1980, caracteriza-se, por sua vez, pelo movimento de ascensão social vinculado à estruturação dos setores econômicos e à crescente demanda por trabalho. Neste caso, o que importa ressaltar é o fato de se criarem novas ocupações a partir de uma demanda preexistente de trabalho, tanto capitalista quanto estatal, portanto, dentro do campo do trabalho regulado da economia. Em particular, ver Pastore (1979); Pastore e Valle Silva (2000) e Januzzi (2002).

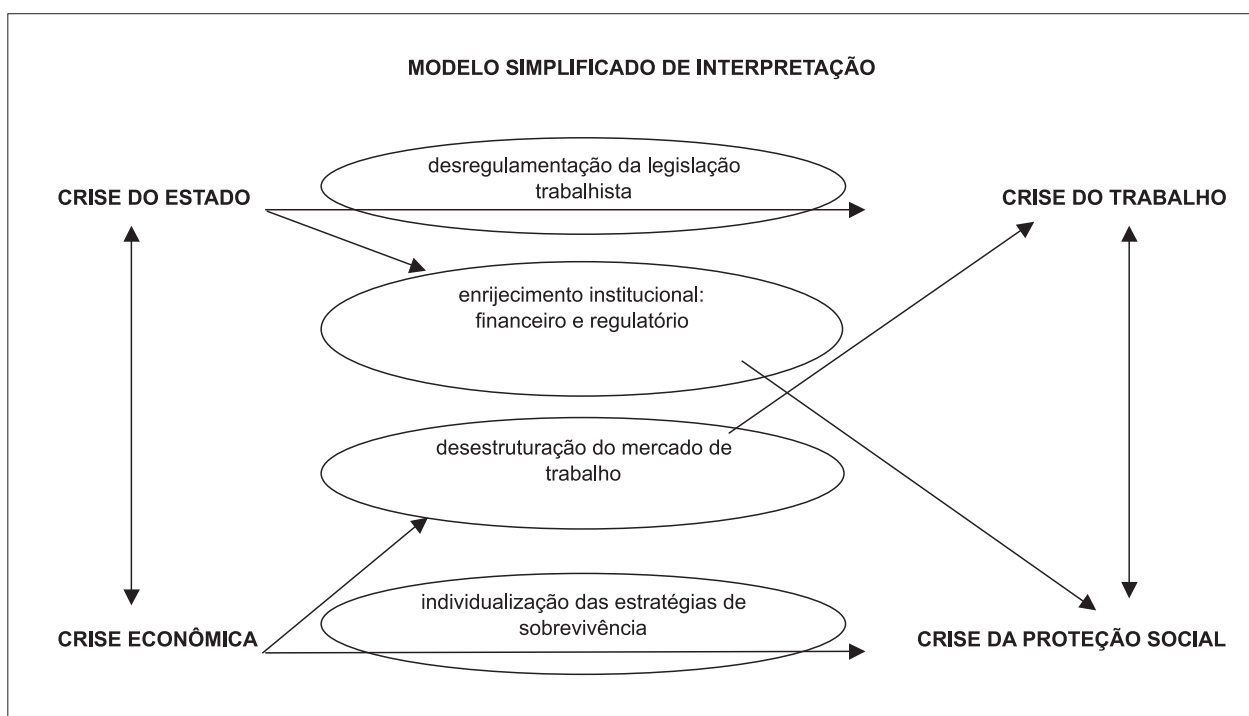
diretas pela deterioração das condições de vida de grande parte da população residente no país, o que, em termos do modelo apresentado abaixo, pode ser visto através tanto da “desregulação” do mundo do trabalho quanto do aumento da “desproteção” social efetiva.

No modelo interpretativo simplificado, queremos deixar claro que há quatro grandes eventos (crise econômica, crise estatal, crise do trabalho e crise da proteção social) interconectados por quatro grandes processos socioeconômicos. Os processos de “desestruturação” e de “desregulamentação” do trabalho são, na verdade, as duas vertentes do que chamamos de desregulação capitalista do mundo do trabalho (ver rodapé número 8). Já o processo de “enrijecimento institucional” se refere à forma pela qual a crise do Estado atinge o sistema de proteção social, através tanto de um enrijecimento financeiro, que afeta mais diretamente o nível dos benefícios, como através de um enrijecimento regulatório, que afeta o sistema pelos lados da cobertura populacional, da gestão dos programas e do controle sobre os mercados privados de provisão de proteção social. Por fim, o processo de “individualização das estratégias de sobrevivência” tem relação com a forma pela qual a crise econômica tanto expulsa as pessoas do modelo oficial de proteção quanto força a criação de estratégias familiares e mesmo individuais de autopro-

visão de proteção, estratégias estas que vão desde tentar acessar o sistema de previdência privada até estruturar redes informais de solidariedade.

É importante ter claro que as crises do Estado e da economia, desde meados dos anos 1970, são as responsáveis diretas pela desestruturação do mercado de trabalho, o qual tem tido que conviver com grande informalidade dos contratos, intensa precariedade nas condições de trabalho, altos índices de desemprego aberto e uma grande desigualdade de rendimentos. Esta reorganização do padrão de intervenção do Estado no Brasil, em curso desde pelo menos o início da década de 1990, obstruiu, juntamente com obstáculos de fundo econômico, a capacidade estatal para implementar o sistema de proteção social contido na Constituição de 1988. O novo governo empossado em 1990 começou uma reforma de tipo gerencial no Estado, ao mesmo tempo em que era, ele próprio, o responsável pela condução das outras reformas nos campos econômico, social e político.

No campo especificamente social, o Estado brasileiro tem conduzido várias mudanças no sistema nacional de proteção social, com a justificativa de que o modelo de proteção inscrito na Constituição seria muito custoso para a estrutura fiscal do governo, além de inadequado em face das novas propostas de reforma do próprio



**Figura 1 – Modelo simplificado de interpretação**

Fonte: Elaboração própria do autor.

Estado e do sistema econômico. Por esta razão, o núcleo duro de qualquer sistema de bem-estar – a saber, “as condições de regulação do mercado de trabalho” e “o modelo de previdência social” – tem passado por importantes mudanças institucionais desde a última década.

No caso do mercado de trabalho, em que praticamente a maior parte da população ativa nunca foi contribuinte do sistema de proteção, a onda de liberalização das regras de regulação laboral levada a cabo nos anos 1990 parece indicar que a cobertura no âmbito da previdência pública não aumentará significativamente. De acordo com esta assertiva, se a causa para a desregulação do mundo do trabalho no Brasil está ligada não propriamente à legislação existente, mas basicamente à profunda e persistente crise do Estado e da economia, então as propostas recentes no âmbito da reforma trabalhista não serão eficazes.

Na esfera previdenciária brasileira, a reforma governamental iniciada nos anos 1990 parece que também não terá os resultados esperados, basicamente por duas razões. Em primeiro lugar, porque em um contexto de grande desigualdade de rendimentos, e no qual também os níveis absolutos de remuneração são bastante baixos, somente uma pequena parte da população ocupada poderá ter acesso aos sistemas privados de previdência complementar. Este aspecto tenderá, muito provavelmente, a sancionar no presente as desigualdades existentes em nossa estrutura distributiva, fazendo talvez crescer no futuro a desigualdade entre pessoas ocupadas e entre famílias. Em segundo lugar, as mudanças pretendidas para a resolução dos atuais problemas no sistema de seguridade pública parecem incompatíveis tanto com a heterogeneidade do mercado de trabalho como também com as propostas em voga de desregulamentação trabalhista.

Do confronto entre o passivo social sucintamente descrito acima e o padrão brasileiro de proteção social historicamente constituído ressaltam aquelas que nos parecem ser as suas duas principais características constitutivas: o “hibridismo” em termos dos princípios (liberal-assistencial, meritocrático-contributivo e universal-social) que regem os arranjos institucionais dos diversos programas sociais e a “insuficiência” no que toca à sua capacidade de prover proteção social aos diversos segmentos da população. Conquanto o hibridismo possa ser uma característica institucional positiva em um contexto

nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções diferenciadas para problemas de natureza diversa, acaba, no caso brasileiro, contribuindo na verdade para o quadro de insuficiência de suas políticas sociais em prover proteção social adequada à parcela expressiva da população.

Em suma: com o precedente em mente, podemos afirmar que parte não desprezível da explicação para a atual situação de “desproteção social” no Brasil reside no descompasso entre o padrão histórico de proteção aqui constituído e as transformações concretas pelas quais têm passado a economia e o Estado desde o último quarto do século XX. Em outras palavras, pode-se dizer que há no Brasil uma precária correspondência entre o seu específico padrão de proteção social e o comportamento seguido pelas estruturas econômicas e sociais do país. Em essência, o arcabouço institucional aqui constituído está em desacordo com a natureza e a evolução das condições recentes de funcionamento da economia e do mercado de trabalho, não obstante alguns avanços formais e parciais no âmbito das políticas vinculadas ao mundo do trabalho (casos da previdência rural, da flexibilização nos critérios de atendimento das políticas de proteção ao trabalhador e do conjunto de programas dirigidos à organização agrária), das políticas de assistência social (casos da institucionalização de programas de transferência de renda a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiências, bem como da concessão de bolsas e serviços especializados a jovens e crianças carentes), das políticas universais de saúde e de educação nos níveis de ensino fundamental e médio, e da criação de políticas socialmente mais redistributivas de habitação e saneamento. Mas ainda assim, mesmo em se verificando um movimento gradual de convergência entre o padrão de proteção social e as estruturas socioeconômicas sobre as quais ele se sustenta, há ainda um grande distanciamento entre ambas as dimensões, sendo o *gap* entre elas uma boa medida do grau de desproteção social vigente na sociedade brasileira.

## **4 – FUNDAMENTOS DE UMA POLÍTICA SOCIAL PARA O BRASIL**

### **4.1 – Direitos de Cidadania x Gestão da pobreza**

Embora este ensaio não pretenda ter um caráter conclusivo, é importante recuperar e defender a centrali-



dade do Estado para a promoção do desenvolvimento e da proteção social em espaços nacionais como o Brasil, em que as heterogeneidades e as desigualdades são de tal natureza e magnitude que não podem ser superadas pela operação auto-regulável dos mercados privados.

Mas para que se possa reposicionar teoricamente o Estado no centro da estratégia de superação do paradoxo segundo o qual, a despeito das conexões entre “crise estatal e econômica”, “desregulação do trabalho e desproteção social”, qualquer solução sustentável no longo prazo precisa contar com a presença ativa e norteadora do Estado em meio às dimensões econômica e social da vida contemporânea. Faz-se necessário enfrentar um conjunto relevante de questões, a partir das quais se organizam este e os próximos tópicos.

Em primeiro lugar (neste Item 3), a questão do princípio político de justiça social a partir do qual se pode justificar a existência de determinada orientação geral em políticas sociais, bem como sancionar a mobilização de recursos (humanos, financeiros, estratégicos etc.) a mando do Estado e em nome do enfrentamento da questão social contemporânea. Em segundo lugar (Item 4), a questão do financiamento social dentro da estrutura geral de financiamento do setor público.

Podemos dizer, sobre a questão dos princípios de justiça em política social, que o debate brasileiro sobre o assunto parece polarizar-se em torno de basicamente duas posições.

De um lado, o foco das preocupações de um certo grupo de estudiosos recai sobre a suposta baixa efetividade, baixa eficácia e baixa eficiência das diversas políticas sociais setoriais. Segundo esta forma de ver o problema, trata-se no limite de uma questão de calibragem entre recursos supostamente suficientes e já empregáveis na área social e o público-alvo dos benefícios estatais. Ou seja, “focalização” de recursos nos mais pobres dentre os pobres seria a forma pela qual esta vertente analítica pretende entender e solucionar as questões da desigualdade e da pobreza no país.

De outro lado, por sua vez, há um grupo de estudiosos que localiza o problema não exatamente no arcabouço institucional existente, mas, sim, na forma excludente de funcionamento do capitalismo no Brasil, vale dizer, no fato de o capitalismo tardio e periférico aqui instalado não ter

conseguido, senão parcial e precariamente, alimentar o sistema de proteção social com trabalhadores assalariados formais (leia-se: regularmente contratados e, portanto, contribuintes da previdência estatal).

A favor de ambas as posições concorrentes citadas acima, temos a dizer que o mérito da vertente analítica defensora da focalização reside em apontar para a baixa operatividade das políticas sociais em geral, isto é, uma baixa capacidade de enfrentar (vale dizer, conseguir reduzir) os dramáticos níveis de desigualdade e pobreza da sociedade brasileira. Por sua vez, o mérito da corrente “desenvolvimentista” está em apontar para o fato incontestável de que, num contexto de relações (inclusive humanas) crescentemente regidas pelos valores da reprodução capitalista, crescimento econômico sustentável é, sim, condição necessária para qualquer tentativa de resolução da chamada questão social nacional.

Mas dito isto, temos a dizer, contra ambas as posições concorrentes, que elas se enganam ao tentar reduzir, ainda que somente como recurso retórico-discursivo, a complexidade do problema a uma ou outra questão – focalização ou crescimento.

Contra as idéias da vertente “desenvolvimentista”, é preciso dizer que hoje começa a ficar mais claro que a incompatibilidade ou descompasso entre as estruturas social e econômica do país e o arcabouço institucional montado para prover proteção à população sempre foi parte da relação entre ambas as dimensões, de modo que elas nunca gozaram do grau de harmonia que pudesse levar a uma situação de plenitude (ou quase plenitude) de proteção social vinculada ao modelo meritocrático-contributivo. Tanto a experiência histórica brasileira, de crescimento econômico puxado pela indústria, como o atual cenário de restrições macroeconômicas, aliado ainda à herança social do trabalho no país e ao modo de funcionamento de nosso mercado de mão-de-obra (hoje regido preponderantemente pela lógica da oferta excedentária de trabalho), tudo isso parece desautorizar a crença numa suposta virtude do modelo meritocrático-contributivo em absorver, satisfatoriamente, contingentes crescentes de trabalhadores ao padrão de proteção social dominante, mesmo na presença de taxas de crescimento econômico mais elevadas que as atuais.

Por seu turno, contra as teses da corrente que defende a “focalização”, é preciso dizer que a universaliza-

ção das políticas sociais em geral (e não sua focalização) parece ser a saída mais adequada, ainda que fiscalmente onerosa, para justamente combater com maior dose de efetividade e eficácia a estrutura perversa de desigualdades do país. (DELGADO; CARDOSO JÚNIOR, 2000; SCHWARZER; QUERINO, 2002). Aliás, cremos que é justamente a opção universalizante das políticas sociais, num contexto de acesso extremamente desigual da população aos bens e serviços sociais públicos, que pode tornar a ação estatal mais progressiva e inclusiva, além de mais fácil operacionalização, posto prescindir de definições sempre problemáticas para linhas de pobreza, cadastro de pobres quase sempre corruptível e gerador de injustiças na fronteira das linhas de pobreza, mecanismos quase sempre falhos de controle das ações focalizadas, além de duvidosos no que respeita aos critérios (quase sempre privados) de avaliação de eficiência e eficácia de políticas que são, em si mesmas, de natureza social. Enfim, devido a motivos como os apontados, é que acreditamos serem as políticas de focalização as mais custosas do ponto de vista da operacionalização e as que mais tendem a estigmatizar os beneficiários dos programas sociais e a injustiçar aquela parcela que, tão pobre quanto a anterior, acaba ficando fora da concessão de benefícios e transferências oficiais. Por outro lado, tal como atestam estudos empíricos nas áreas da saúde – Sistema Único de Saúde (SUS), educação – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), assistência – Benefício de Prestação Continuada (BPC), previdência rural e outros, tem-se que a universalização de políticas sociais tende a ser tão mais progressiva e redistributiva justamente em contextos em que é mais desigual o ambiente socioeconômico sobre o qual elas atuam.

No mundo contemporâneo, o avanço material das forças produtivas, de um lado, e, de outro, o avanço e consolidação das instituições públicas e privadas, autorizariam uma terceira abordagem para o enfrentamento da questão social atualmente existente em nossas sociedades.

Em poucas palavras, a idéia central é a de que a história da civilização ocidental nos últimos trezentos anos estabeleceu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade em torno dos quais passaram a se organizar certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na idéia forte de “cidadania”, um conjunto espacial e historicamente constituído de direitos civis, políticos e

sociais passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região. Neste sentido, fica cristalino o motivo de fundo pelo qual a renda – e mesmo as capacidades individualmente consideradas – é critério insuficiente para servir de parâmetro para estudos de desigualdade e pobreza no mundo contemporâneo.<sup>13</sup> Obviamente, essa mudança de compreensão implica a necessidade de reformatação conceitual da desigualdade e da pobreza, bem como dos instrumentais metodológicos de cálculo, temas estes que, no momento, extrapolam o escopo deste texto. Assim, no que segue, vamos tratar apenas da fundamentação conceitual que envolve essa outra perspectiva analítica, não obstante a suprema importância das alternativas de mensuração e dimensionamento para a desigualdade e a pobreza segundo essa abordagem.

A definição de pobreza, segundo o “critério da cidadania ampla”, afirmaria, então, que a pobreza é um fenômeno histórico associado à exclusão de parte da população de um país ou região do acesso ao conteúdo real dos chamados “direitos amplos da cidadania”, quais sejam, os direitos civis, políticos e sociais básicos em qualquer sociedade moderna que tenha incorporado em seu ideal de desenvolvimento alguns valores fundamentais de convívio, sociabilidade e bem-estar coletivo contidos naqueles direitos. Isto posto, a pobreza pode ser vista como uma situação de destituição de direitos de cidadania, para o todo ou parte de uma população qualquer em determinado território.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> O indiano Sen (1999) é uma das poucas vozes, ainda que influente, a desafiar o consenso em torno da estreita visão de pobreza como insuficiência de renda. Isso não significa que ele – e mesmo nós – não reconheça a suprema importância da renda como parâmetro fundamental de demarcação para o estudo da pobreza, ainda mais considerando o mundo capitalista dentro do qual estão inscritas as relações humanas contemporâneas. Sen (1999) substitui a idéia da pobreza como insuficiência de renda pela idéia da “pobreza como privação de capacidades”. As “capacidades” são definidas como atributos potenciais da pessoa humana, através dos quais ela pode exercer certas liberdades essenciais, tais como: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; segurança protetora. Entretanto, a lógica da pobreza como privação de capacidades, se tem o mérito de nos fazer ver por que a simples posse de renda não é condição suficiente para a superação de situações de pobreza, é incapaz de transcender o âmbito das determinações microeconômicas e micro-sociais que aprisionam e limitam o poder explicativo desta abordagem, impedindo-a de avançar rumo a uma explicação mais abrangente, de natureza mais histórica e conteúdo mais estrutural, que entende a pobreza como parte do problema mais geral de expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais no mundo capitalista contemporâneo.

<sup>14</sup> Um relato da evolução dos direitos de cidadania no Brasil pode ser visto em Carvalho (2001). Em linhas gerais, afirma esse autor que “o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos

Embora as origens e princípios desses direitos remontem às revoluções inglesa, norte-americana e francesa, é com a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 que os valores fundamentais da liberdade e da igualdade alcançam *status* pleno, enquanto valores fundamentais da pessoa humana a serem conquistados, realizados, reconhecidos. Com isso, o problema principal dos direitos da cidadania no mundo de hoje não é, como bem observam alguns pensadores progressistas da atualidade, o de justificá-los, mas, sim, o de defendê-los.<sup>15</sup>

Em suma, os valores básicos dos direitos da cidadania – “liberdades individuais”, “democracia participativa”, “justiça social” – são princípios gerais cuja realização e proteção dependem de ações politicamente conscientes e orientadas para tal fim, motivo pelo qual é importante preservar a esfera pública livre da lógica das decisões privadas, sob o risco de colocar sob ameaça os próprios direitos da cidadania construídos nesses últimos trezentos anos

---

incompletos seriam os que possuíssem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos”. (CARVALHO, 2001, p. 9). De maneira bastante abreviada, poderíamos definir os direitos civis como os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. O ponto fundamental dos direitos civis é a garantia das liberdades individuais. Os direitos políticos, por sua vez, poderiam ser associados à participação do cidadão no governo e administração da sociedade, seja de maneira direta, votando e sendo votado, seja de maneira indireta, através de manifestações públicas, organizações partidárias, livre associação etc. A essência dos direitos políticos é a idéia da democracia representativa. Por fim, os direitos sociais poderiam ser classificados como direitos coletivos, que garantiriam a participação de toda a população na repartição da riqueza social, seja através do acesso a uma renda compatível com as necessidades básicas (alimentação, moradia, educação, saúde, previdência etc.), seja através do acesso a bens e serviços públicos (transportes, saneamento, segurança etc.). São os direitos sociais que permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo sistema econômico e garantir um mínimo de bem-estar para todos. Assim, a idéia-força contida nos direitos sociais é a de igualdade e justiça social, em sua dimensão coletiva.

<sup>15</sup> Para a teórica Hannah Arendt, essa formulação toma a forma da defesa do princípio geral das pessoas e das coletividades de terem o direito primeiro de reivindicarem direitos, pois, ao contrário do que está prescrito nas Constituições modernas, as pessoas não nascem iguais em dignidade e direitos: “a igualdade não é um dado – ele não é *physis*, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política”. (LAFER, 2001, p. 150). Mas, uma vez reconhecidos como direitos desejáveis para a pessoa humana, “não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”. (BOBBIO, 1992, p. 25).

de história da civilização ocidental. O resultado desta ameaça seria, evidentemente, o aumento da pobreza entendida nesse sentido forte – “pobreza como destituição de direitos da cidadania”. Esta idéia resume bem o dilema fundamental de hoje: ou se continua com critérios restritivos do tipo “pobreza como insuficiência de renda”, e neste caso, pouco se diz ou se explica do fenômeno que se quer entender; ou se avança para uma compreensão mais ampla do problema, tal como a proposta de entendimento da “pobreza como destituição de direitos da cidadania”, ainda que essa escolha represente mais dificuldades de cálculo, ou mais dificuldades políticas para o seu enfrentamento, parte esta realmente difícil de resolver, sobretudo pelos custos de desmantelamento da lógica atualmente vigente e cômoda de tratar a pobreza como um subproduto indesejado e residual do modelo econômico em voga.

## 5 – FINANCIAMENTO E GASTOS SOCIAIS NO BRASIL

### 5.1 – Dilemas da Estrutura Tributária e do Padrão Fiscal-financeiro do Gasto Público Federal

No âmbito deste ensaio, acreditamos ser necessário enfrentar também a questão relativa ao “financiamento da proteção social” condizente com o princípio de justiça acima defendido. Para tanto, inicialmente, é preciso dizer que a estratégia social dos governos que administraram as políticas públicas brasileiras ao longo dos anos 1990 era também uma estratégia para “resolver” o problema do financiamento das políticas sociais, ainda que fosse uma estratégia tão-somente implícita, jamais declarada. Universalização restrita, focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal e privatização de parte não-desprezível das políticas sociais concorrem, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que é também coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo em face dos constrangimentos macroeconômicos (auto)impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica.

Enquanto a tríade universalização restrita, focalização e descentralização fiscal significa redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos negativos em termos da cobertura e atendimento social básico à população, a privatização é, ao contrário, uma forma de transfe-

rir parte significativa do financiamento da provisão de bens e serviços sociais diretamente para as próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e redução da renda disponível em função da ausência ou precariedade da provisão pública, notadamente nas áreas de saúde, previdência e educação. Tendo em conta ainda a regressividade da estrutura tributária, cuja base de arrecadação concentra-se preponderantemente sobre bens e serviços e folha de salários, mais o fato de a maior parte dos impostos e contribuições devidos por empregadores ser repassada aos preços, conclui-se que as classes que vivem do trabalho (e dentre estas, as mais pobres) são as que, em verdade, financiam praticamente a totalidade dos gastos sociais no Brasil.

Por isso, um grande e inadiável tema dos debates atuais na área social é o do financiamento e gastos públicos. Um dos problemas mais evidentes é que tal debate se faz isolando-se ambas as dimensões do problema, de modo a parecer que reforma tributária não tem nada que ver com gasto social, redução das desigualdades e combate à pobreza. Assim, um dos objetivos principais aqui é o de tentar estabelecer algumas das vinculações mais diretas entre as dimensões do financiamento (estrutura tributária) e gastos sociais (estrutura fiscal).<sup>16</sup>

Em primeiro lugar, é preciso dizer que uma estratégia de universalização das políticas (e, portanto, dos gastos) sociais só pode ter efeito redistributivo satisfatório se colado a uma estrutura tributária (lado da arrecadação) condizente com princípios do tipo *rawlsianos* de justiça distributiva.<sup>17</sup> No caso concreto que estamos analisando,

isso equivale a pensar uma estrutura tributária centrada sobre o patrimônio (ou seja, estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, cuja estrutura de distribuição no Brasil é vexatória) e progressiva no que tange aos fluxos de renda. Embora seja necessário toda uma engenharia política e tributária para alterar a estrutura final do financiamento público, posto tratar-se do mecanismo através do qual uma sociedade interfere na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que historicamente justificou mudanças tributárias no passado, qual seja, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.<sup>18</sup>

A diversificação das fontes de tributação, aliada a uma simultânea ampliação das bases de incidência, foi sempre resposta necessária do poder público frente à complexificação do sistema econômico. Parte dos problemas atuais do nosso sistema tributário, portanto, está ligada a mais uma situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional existente. Agora, trata-se de um descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era global financeirizada e a estrutura de financiamento público anacrônica, a qual ainda onera proporcionalmente mais os setores econômicos tradicionais da acumulação (de base industrial e comercial), em favo-

<sup>16</sup> Sobre o tema do financiamento e gastos sociais no Brasil, ver Dain (1989, 2001); Castro et al. (2003) e Ipea – Boletim... [19—].

<sup>17</sup> Sucintamente, o princípio rawlsiano de justiça social propõe que: i) as pessoas devem ter direitos iguais em um sistema abrangente de liberdades civis e políticas; ii) as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de tal forma que estejam ligadas a posições abertas (de acesso potencial livre) a todos os cidadãos, sob condições de igualdade de oportunidades. Além disso, prevê que o sistema favoreça sempre os menos privilegiados do regime de estratificação, isto é, que forneça o máximo de vantagens para as pessoas em piores condições e posições sociais, o que sugere um tipo de igualitarismo ativo que, portanto, referendaria atitudes e intervenções públicas contra as desigualdades sistêmicas. Enquanto o critério de justiça liberal-paretiano sustenta que uma situação de estratificação social é melhor que outra sempre que pelo menos um dos seus membros esteja em situação mais vantajosa e desde que isso não coloque nenhum outro em uma situação pior, o critério de justiça liberal-rawlsiano sustenta que uma situação de estratificação é melhor que outra sempre que alguém menos favorecido esteja em melhor posição relativa, mesmo que isso implique o desfavorecimento de alguém originalmente em situação melhor (mas ainda mais vantajosa que a nova posição alcançada pela pessoa menos privilegiada). Ver Rawls (2002).

<sup>18</sup> Historicamente, no Brasil, ainda que de maneira não declarada ou totalmente consciente, a estrutura tributária foi sempre se movendo e se alterando em direção à chamada base ótima de tributação, aquela sob a qual se estrutura a dinâmica de acumulação de capital de um país. Não é à toa, por exemplo, que a tributação do período imperial no Brasil recaía sobre o comércio exterior, cujas atividades de importação e exportação foram a base da dinâmica econômica até a década de 1930. Com o deslocamento do núcleo dinâmico da acumulação de capital para o mercado interno, a estrutura tributária voltou-se para os impostos incidentes sobre o consumo interno e, posteriormente, com o aprofundamento da industrialização no país, a reforma do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) – 1964/67 praticamente refundou os esquemas de financiamento público e partilha federativa, fazendo o principal da arrecadação incidir sobre a renda – Imposto de Renda (IR), âmbito federal, produção – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), âmbito federal e circulação de mercadorias – Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), âmbito estadual e serviços – Imposto Sobre Serviços (ISS), âmbito municipal. Finalmente, a Constituição de 1988 tentou diversificar as fontes e alargar ainda mais as bases de incidência dos tributos, mas uma série de circunstâncias ligadas à forma pela qual as mudanças foram sendo introduzidas acabou acentuando, ao invés de ir eliminando, a anacronia do sistema frente à nova realidade econômica da década de 1990. Por isso, ainda que modificações na institucionalidade do sistema tributário sempre ocorram com um certo atraso inevitável, encontramos-nos novamente em uma situação na qual urge promover nova adequação entre base ótima de tributação e base nacional de acumulação de capital. Ver Giambiagi e Além (2000).



recimento relativo dos novos setores de ponta da dinâmica econômica atual (de base financeira e de serviços, aí inclusos os setores de entretenimento e de serviços tecnológicos e de comunicação).

Um segundo aspecto importante da relação entre arrecadação e gastos públicos está relacionado à perversidade da imensa transferência de renda que está se processando no Brasil, tanto dos setores produtivos para os financeiros, como, em consequência, das classes trabalhadoras para as classes rentistas. Tal fenômeno, aliás, observável também em âmbito mundial, pode ser visto de pelo menos duas maneiras para o caso brasileiro.

De um lado, a estrutura vigente de arrecadação distorce ainda mais a disputa já desigual entre capitais produtivos e financeiros por aplicações rentáveis, pois ao onerar proporcionalmente mais os primeiros frente aos últimos, ajuda a tornar a eficiência marginal do capital produtivo ainda menor que a eficiência marginal do capital financeiro, tudo o mais constante. De outro, ao mesmo tempo em que cresce a carga tributária brasileira em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), crescem bem menos que proporcionalmente os aportes fiscais seja para o gasto social seja para investimentos diretos. Como a diferença entre ambas as dimensões tem sido explicada pelo peso crescente dos juros sobre a dívida pública, temos uma situação explícita de transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro, que, além de não oferecer contrapartidas suficientes em termos de ampliação dos créditos ou valorização do mercado de capitais, tende a ser tão mais grave quanto maior o superávit primário supostamente destinado a demonstrar a capacidade de pagamento do país frente a seus supostos credores, notadamente os estrangeiros.

Por fim, atendo-se especificamente à questão dos gastos sociais, não é difícil observar, também aqui, uma alta dose de “hibridismo” nos seus esquemas próprios de financiamento, hibridismo este que vai desde a utilização de recursos orçamentários em geral (caso da educação, por exemplo), passando por vinculações específicas (casos da saúde, assistência social e regime geral urbano da previdência pública), até o uso de fundos patrimoniais, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no caso das políticas de emprego, incluindo o seguro-desemprego, e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para as áreas de habitação e saneamento). Embora saibamos que o resultado atual desta institucionali-

dade fiscal-tributária derive de uma série de circunstâncias e fatores de ordem econômica e também de interesses e disputas políticas importantes em cada arena decisória, não deixa de ser sintomático, para os objetivos deste ensaio, verificar, primeiro, que inexistem princípios explícitos à estruturação das políticas sociais no país; segundo, que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, que de outra maneira convergiriam tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva; terceiro, por fim, que o arranjo fiscal-tributário em cada caso concreto das políticas sociais mascara (mas não esconde!) diversos graus de injustiça (e, portanto, ineficácia) distributiva, tal qual exemplificamos rapidamente abaixo.

A área da educação, embora redistributiva no gasto, sobretudo o é por atender aos setores populacionais mais mal posicionados na estrutura social desigual do país. Os programas da área, embora financiados com recursos gerais do orçamento público, incorrem em certa dose de injustiça distributiva pelo simples fato de que é a própria estrutura tributária brasileira regressiva quanto ao financiamento em geral.

Já no escopo próprio das políticas da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência, desconsiderando aqui o seguro-desemprego), temos, na verdade, uma situação que, na prática, desconsidera o Orçamento da Seguridade Social para fins de orçamentação e contabilização destas políticas. Isto impõe que analisemos cada uma das áreas separadamente. Na saúde, depois de uma incrível trajetória de instabilidade e incerteza com relação às fontes próprias de financiamento, chegou-se a uma situação mais segura no final da década de 1990, que no entanto incorre no mesmo tipo de problema da educação: o gasto é distributivo sobretudo por atender aos segmentos mais pobres da estrutura brasileira desigualitária, sendo o financiamento parcialmente injusto por depender, em grande parte, da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), todas contribuições que, embora incidentes sobre bases variadas, são onerosas para os setores produtivos da economia e regressivas em seus próprios termos, quer dizer, incidem de maneira percentualmente igual sobre estruturas bastante desiguais de rendimentos, tanto os pessoais (caso da CPMF) quanto os empre-



sariais (caso de todas as contribuições citadas). Em grande parte, é o mesmo tipo de problema que envolve a assistência social.

Na previdência social, deixando de lado o regime dos servidores públicos, temos que o problema da previdência urbana deriva basicamente do modelo meritocrático-contributivo que lhe deu origem, de modo que, embora parcialmente justo no esquema de financiamento, certamente é não-redistributivo do ponto de vista do gasto, já que tal modelo tende sempre a sancionar a estrutura de distribuição existente. Já com relação à previdência rural, conquanto seja bastante redistributiva no gasto, é bastante injusta no financiamento, posto valer-se das contribuições pagas pelos trabalhadores urbanos formalizados para financiar-se. Estes, ainda que virtualmente menos pobres que os trabalhadores rurais, encontram-se também na base da pirâmide distributiva nacional e, portanto, não deveriam ser a fonte sobre a qual acaba recaindo o ônus da contribuição para o financiamento da previdência rural.

No caso das políticas de emprego, tomando o seguro-desemprego como principal programa desta área e principal item da despesa, vemos que carrega uma certa dose de injustiça distributiva à medida que se destina exclusivamente a trabalhadores desempregados do setor formal da economia, sendo, no entanto, um programa financiado basicamente com recursos do Programa de Integração Social (PIS), fundo patrimonial recolhido mediante um percentual sobre o faturamento de empresas que não necessariamente têm em seu corpo funcional apenas trabalhadores formalizados.

Em suma, encontramos-nos em uma situação na qual não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos públicos sem considerar também, como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas, o lado do financiamento próprio das políticas e programas governamentais, particularmente os da área social.

## 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 6.1 – Direitos de Cidadania para a Construção Democrática

Este ensaio procurou abordar algumas questões pertinentes à história e à contemporaneidade da questão e da política social brasileira. Algumas conclusões importantes podem agora ser sintetizadas.

Em primeiro lugar, é preciso reafirmar que a “persistência” da questão social no Brasil deriva da forma inadequada pela qual foram tratados, historicamente, os problemas de acesso à terra e ao trabalho regulado, no contexto de expansão de uma economia capitalista tardia e periférica. A forma de manifestação da questão social hoje se expressa pelo grande e crescente peso de um setor de subsistência no campo e de um igualmente grande e crescente setor urbano de pessoas em idade ativa não inseridos no mundo do trabalho de maneira minimamente estruturada e regulamentada. (Item 1).

Em segundo lugar, temos que a questão social brasileira, tal qual enunciada neste ensaio, foi apenas parcialmente enfrentada pelo conjunto de políticas sociais construídas desde, grosso modo, os anos 1930. Tendo assumido um caráter “híbrido” com relação ao perfil institucional (ao combinar elementos dos modelos liberal-assistencial, meritocrático-contributivo e universal-social) e “insuficiente” no que diz respeito à capacidade de combater o perverso quadro de desigualdades e pobreza do país, nosso modelo apresenta-se hoje fundamentalmente anacrônico diante da enorme tarefa de prover proteção social mínima à população. Por um lado, temos uma situação de agravamento da desproteção social que não se resolverá simplesmente com a retomada de taxas mais altas de crescimento econômico; por outro, um aparato de políticas sociais inadequado frente à natureza e dimensão da questão social contemporânea. (Item 2).

Com o tipo de arranjo institucional que se consolidou no Brasil – um modelo do tipo meritocrático-contributivo de proteção social, estruturado em função do mérito quanto à inserção profissional-ocupacional e de benefícios vinculados a contribuições sobre os salários –, o emprego assalariado e legalmente registrado era praticamente a única porta de entrada do trabalhador ao sistema de proteção social. Não bastava à pessoa em idade ativa o exercício de um trabalho qualquer, ainda que socialmente útil; era preciso que tal trabalho cumprisse uma dupla condição: fosse fruto de uma relação capitalista privada – o assalariamento – e fosse devidamente sancionado pelo poder público – assalariamento com carteira.<sup>19</sup>

<sup>19</sup>O emprego público, que ocupa papel de destaque em todas as sociedades modernas, a rigor não é fruto de uma relação capitalista privada, mas toma a forma de uma relação de trabalho assalariada registrada, vale dizer, com vínculo contributivo, motivo pelo qual esses trabalhadores também desfrutam proteção. Aliás, historicamente, foram os trabalhadores vinculados ao Estado os que primeiro mais e melhores

Historicamente, há evidências de que provavelmente tenha sido a intensa “mobilidade social ascendente”, propiciada pelo rápido crescimento urbano-industrial e estatal do período 1930/80, o fator principal a explicar sua aparente aderência à realidade social, bem como sua durabilidade temporal. Tanto que, na presença da crise de crescimento econômico dos anos 1980 e 1990, torna-se visível a inadequação do modelo meritocrático-contributivo em tentar vincular trabalhadores pertencentes a um mercado de trabalho desde sempre bastante heterogêneo e desregulado a um sistema de benefícios previdenciários dependentes de contribuições passadas.

Em outras palavras, o núcleo central do modelo de incorporação e proteção social construído no país ao longo de mais de 50 anos (1923/1988) foi o resultado de compromissos políticos que hierarquizavam prioridades econômicas em detrimento de prioridades sociais. Deste modo, seu sucesso aparentemente prolongado no tempo teria sido politicamente sustentável enquanto durou, na verdade, o intenso movimento de mobilidade social ascendente no país, movimento este puxado, de um lado, pela força do capitalismo aqui instaurado entre fins da década de 1920 e começo da de 1980, e, por outro, pelo crescimento do emprego estatal no mesmo período, de intensa ampliação da participação do Estado na sua interface com as dimensões da economia e da sociedade no Brasil.

Em terceiro lugar, concluímos pela “universalização” das políticas sociais como estratégia mais indicada para enfrentar os desafios sociais brasileiros, já que num contexto de desigualdades extremas, a universalização possui a virtude de combinar os maiores impactos redistributivos do gasto com os menores efeitos estigmatizadores que advêm de práticas focalizadas de ação social. Além disso, é a universalização a única estratégia condizente com os princípios de justiça distributiva contidos nos chamados direitos amplos e irrestritos de cidadania social; portanto, uma idéia desatrelada do discurso reducionista e conservador sobre a pobreza. (Item 3).

Em quarto lugar, chamamos atenção para a necessidade de se incluírem a dimensão do financiamento do

gasto público, em geral, e dos gastos sociais, em particular, com vistas a um tratamento completo do esforço redistributivo da sociedade brasileira. Dada a particular estrutura de desigualdades sociais e econômicas do país, não basta que os gastos sociais sejam redistributivos para se avaliar a eficácia das políticas; é preciso também que a forma de financiamento dos gastos possua alta dose de progressividade na tributação, sobretudo sobre o patrimônio e os fluxos de renda real e financeira. (Item 4).

Por fim, resta dizer que o esforço envolvido no enfrentamento da questão social brasileira não pode prescindir do Estado como ator central do processo, o que suscita o aparecimento de um grande paradoxo, tal que qualquer solução sustentável em longo prazo deverá passar necessariamente por uma recomposição do papel central do Estado em meio à vida social e econômica do país. Ao propor uma discussão que repense as relações Estado/Sociedade no Brasil, evidenciamos as dificuldades teóricas de compreensão dos fenômenos contemporâneos, bem como os desafios práticos de transformação da política e da sociedade rumo à consolidação democrática.

## Abstract

The essay discusses some aspects related to the history and nowadays of both the social question and social policies in Brazil. It shows that the persistence of social question derives from the way they were treated, historically, the access problems to the land and to the regulated work in the country. Regarding the social policies, it tries to demonstrate that our model of social protection is institutionally hybrid and insufficient to combat both the unequal distribution of income and poverty. It concludes that the State is the central actor in the process of facing the social question, seeing that the universalization of social policies is the best strategy for the Brazilian case. In addition, it affirms that it's necessary to consider the financing of social policies to correctly analyze the distributive impacts of the social budget.

## Keywords:

State; Social Policies; - Universalization; Social Policies - Brazil.

---

coberturas tiveram – e continuam a ter – nos sistemas nacionais de proteção social. Em suma, e para o que importa a este capítulo, basta dizer que apenas em ambos os casos – assalariamento registrado, público ou privado – o trabalhador faria parte da comunidade de cidadãos socialmente protegidos pela relação de trabalho.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. Brasília, DF: IPEA, v. 18, [19—].

CARDOSO JÚNIOR. **Crise e desregulação do trabalho no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, n. 814).

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, J. A. et al. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995/2001**. Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para Discussão, n. 988).

DAIN, S. O financiamento das políticas sociais no Brasil: características estruturais e desempenho no período recente. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília, DF, 1989.

\_\_\_\_\_. O financiamento público na perspectiva da política social. Campinas: **Economia & Sociedade: Revista do IE/Unicamp**, n. 17, 2001.

DELGADO, G.; CARDOSO JÚNIOR (Org.). **Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90**. Brasília, DF: IPEA, 2000.

DELGADO, G.; THEODORO, M. **O setor de subsistência e a informalidade: três ensaios sobre o desenvolvimento, a modernidade e a questão social no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2003. Mimeografado.

DRAIBE, S.; AURELIANO, L. A especificidade do welfare state brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília, DF, 1989. V. 1. (Reflexões sobre a Natureza do Bem-estar).

ESPING-ANDERSEN, G. **I fondamenti sociali delle economie postindustriali**. Bologna: Società Editrice il Mulino, 2000. Original em inglês de 1999.

\_\_\_\_\_. **Los tres mundos del estado del bien-estar**. Valencia: Alfons el Magnanim, 1993. Original em inglês de 1991.

GARCIA, R. **Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento**. Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para Discussão, n. 971).

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo: Edusp, 1998.

JANUZZI, P. M. Mobilidade social no contexto de adversidades crescentes do mercado de trabalho brasileiro. **Economia & Sociedade Revista do IE/Unicamp**, Campinas, n. 19, 2002.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PASTORE, J. **Desigualdade e mobilidade social no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1979.

PASTORE, J.; VALLE SILVA, N. **Mobilidade social no Brasil**. São Paulo: Makron Books, 2000.

RAWLS, J. **La justicia como equidad: una reformulación**. Barcelona: Paidós, 2002. Original em inglês.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHWARZER; QUERINO. **Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 929).

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

WERNECK VIANNA, M. L. **A americanização perversa da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

Recebido para publicação em 08.08.2006