

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO**

**ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA E DAS DESIGUALDADES NO
BRASIL**

**JULIANA DUFFLES DONATO MOREIRA
Orientadora: Prof. Dra. Lena Lavinás**

Rio de Janeiro

Agosto de 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

**ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA E DAS DESIGUALDADES NO
BRASIL**

JULIANA DUFFLES DONATO MOREIRA

**Dissertação apresentada ao Corpo Docente do
Instituto de Economia da Universidade Federal
do Rio de Janeiro como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de MESTRE
em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento.**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Lena Lavinias (Orientador)

Prof. Dra. Denise Lobato Gentil

Prof. Dr. Fábio Waltenberg

Rio de Janeiro

Agosto de 2011

Resumo

Este trabalho tem por objetivo investigar quais estratégias o governo brasileiro deve adotar para reduzir a pobreza e as desigualdades sociais. Para isso, é realizada uma análise das políticas públicas brasileiras dirigidas ao campo social à luz dos pilares das políticas sociais: os seguros sociais, os serviços sociais e a renda incondicional de cidadania. É realizado um exame das políticas sociais no período recente, com intuito de demonstrar se estamos ou não caminhando para um sistema mais universal e inclusivo como apregoa a Constituição de 1988. Por fim, depois de destacar que o Brasil é o único país que possui uma lei de renda básica de cidadania, demonstra-se a viabilidade financeira de sua implantação, indicando que as restrições para sua concretização são de outra ordem.

Palavras-chave: Estado de Bem-Estar Social, Políticas Sociais, Universalização, Renda Básica de Cidadania, Desigualdade Social, Pobreza.

Abstract

This work aims to investigate what strategies the Brazilian government should adopt to promote the reduction of poverty and social inequalities. An analysis of Brazilian public policies directed to the social is held in view of the pillars of social policy: social insurance, social services and citizen's unconditional income. An examination of social policies in recent times is done in order to demonstrate whether or not we are moving towards a more universal and inclusive system. Finally, after pointing out that Brazil is the only country that has a law of universal basic income, this work demonstrates the financial feasibility of its implementation, indicating that the restrictions for its achievement are of another order.

Keywords: Welfare State, Social Policy, Universal Schemes, Universal Basic Income, Inequality, Poverty.

Que é o Brasil entre os povos contemporâneos? Que são os brasileiros? Enquanto povo das Américas contrasta com os povos testemunhos, como o México e o altiplano andino, com seus povos oriundos de altas civilizações que vivem o drama de sua dualidade cultural e o desafio de sua fusão numa civilização. Outro bloco contrastante é o dos povos transplantados, que representa nas Américas tão-só a reprodução de humanidade e de paisagens européias. Os Estados Unidos da América e o Canadá são de fato mais parecidos e mais aparentados com a África do Sul branca e com a Austrália do que conosco. A Argentina e o Uruguai, invadidos por uma onda gringa que lançou 4 milhões de europeus sobre um mero milhão que havia devassado o país e feito a independência, soterrando a velha formação hispano-índia, são outros transplantados. (...) Os outros latino-americanos são, como nós mesmos, povos novos, em fazimento. Tarefa infinitamente mais complexa, porque uma coisa é reproduzir no além-mar o mundo insosso europeu, outra é o drama de refundir altas civilizações, um terceiro desafio, muito diferente, é o nosso, de reinventar o humano, criando um novo gênero de gentes, diferente de quantas haja. (Darcy Ribeiro, O povo brasileiro, 1995, grifos nossos).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	18
1.1 A Abordagem Convencional e as Falhas de Mercado	21
1.2 Considerações sobre o modelo convencional: superando dogmas e convencionalismos em favor da equidade	39
2. A QUESTÃO SOCIAL E SUAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO	60
2.1 As principais fases das políticas sociais	67
2.2 O elo que faltava: a Renda Básica de Cidadania	74
2.3 Considerações sobre os arranjos institucionais.....	83
3. DESAFIOS DA INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL	92
3.1 O Contexto Brasileiro pós-Constituição	99
3.2 As políticas sociais no Brasil: financiamento e tipos predominantes de gasto	115
3.3 O Brasil sem Miséria e a viabilidade financeira da RBC	134
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155

À minha mãe Marli, que com amor e alegria me
transmitiu o essencial da vida e despertou em mim
o desejo de transformação;

Ao meu pai Julio e aos meus irmãos, Marcelo,
Gabriel e Eduardo, que me fazem sentir parte de
uma história de muito amor;

Ao Lucas, que, com amor e companheirismo, me
ajuda a viver o que escolho e me faz feliz.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à vida por ter me proporcionado tamanho aprendizado.

Agradeço profundamente ao Instituto de Economia da UFRJ e a todos os seus professores e funcionários. Em especial, agradeço à professora Lena Lavinias pelo entusiasmo em sala de aula, que muito contribuiu para a minha formação político-acadêmica, e pela dedicação em me ajudar a definir o tema desta dissertação e ajudar a elaborá-la. Agradeço imensamente à Ana Célia, coordenadora do PPED, por sua generosidade e dedicação aos alunos, e aos professores Fábio Waltenberg e Denise Lobato Gentil, por aceitarem prontamente a compor a banca da dissertação.

Aos meus colegas de mestrado agradeço pelos debates e pela convivência durante esse período.

Aos meus amigos e familiares agradeço pelo carinho e estímulo. Em especial, agradeço à Aninha, Leila e Juci pelo companheirismo e gostosa amizade.

Agradeço imensamente aos meus pais, Julio e Marli, por despertarem em mim o “olhar para o outro”, pelo amor que dedicam a mim e aos meus irmãos e por nos ensinarem a viver com alegria e simplicidade. Agradeço muito aos mais que queridos, Marcelo, Gabriel e Eduardo. Tê-los como irmãos é uma benção. Agradeço também à minha querida avó Gilda por toda dedicação e torcida durante o período de faculdade e por ser tão boa para mim.

Ao meu querido companheiro, Lucas, que me ajudou a escolher esse mestrado, me encorajou ao longo do curso e sempre está ao meu lado me amando e me fazendo feliz.

LISTA DE SIGLAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

CSLL – Contribuição sobre o Lucro Líquido

DRU – Desvinculação das Receitas da União

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

PIB - Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil dos Gastos nos Três Regimes de Bem-Estar	87
Tabela 2 – Impacto dos Serviços na Redução da Desigualdade entre Domicílios.....	88
Tabela 3 – Redução da Pobreza em famílias com crianças (meados nos anos 90) (1)	89
Tabela 4 – Evolução do Gasto Federal por Função (em bilhões de reais) – número índice 2000=100.....	112
Tabela 5 - Carga Tributária Bruta Total, componentes e principais tributos (1995-2008) (Em % do PIB)	117
Tabela 6 – Brasil: Distribuição da Carga Tributária Bruta segundo Faixa de Salário Mínimo	121
Tabela 7 – Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU (valores correntes, em R\$ milhões).....	126
Tabela 8 – Resultado do Orçamento da Seguridade Social: receitas 2005 a 2010 (valores correntes, em R\$ milhões).....	128
Tabela 9 – Resultado do Orçamento da Seguridade Social: despesas 2005 a 2010.....	130
(valores correntes, em R\$ milhões)	130
Tabela 10 - Distribuição da população em extrema pobreza por faixa etária segundo Grandes Regiões e situação do domicílio.....	141

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Orçamento Geral da União – Executado – 2009, exclui refinanciamento da dívida (Total = R\$ 1,068 trilhão).....	122
Gráfico 2 – PIB: taxa real de crescimento anual (1995-2010)* (Em %).....	106
Gráfico 3 – Saldo de Emprego Formal (1996-2010).....	108
Gráfico 4 – Massa Salarial (número índice: base mar/2002 = 100).....	109
Gráfico 5 – Proporção de Pobres e Indigentes na População Brasileira	111

Introdução

“(…) que nunca é demais repetir e insistir que o desenvolvimento se faz para o homem.”

(Celso Furtado, Um projeto para o Brasil, 1968)

No Brasil, ao lado da pobreza que aflige milhões de brasileiros, possivelmente nenhum outro aspecto desperte tanta perplexidade como a concentração de renda. Paralelamente aos elevados índices da pobreza absoluta, o que causa indignação na sociedade brasileira é o contraste entre as carências dos mais pobres e a abundância material dos mais ricos. De acordo com os dados do Banco Mundial relativos a 169 países (World Bank, 2010), apenas catorze — Namíbia, Seicheles, Comores, Micronésia, Botsuana, Haiti, Belize, Angola, Colômbia, África do Sul, Bolívia, Honduras, Lesoto, Suazilândia — possuíam índices de concentração de Gini superiores ao do Brasil. Diante desse cenário, o desenho e a implantação de políticas públicas voltadas a aumentar a coesão social, reduzir o atual grau de concentração de renda e os níveis de pobreza constituem um desafio para qualquer governo.

De acordo com o pensamento liberal, amplamente dominante entre os economistas, para retirar os indivíduos de sua situação de privação e reduzir as desigualdades distributivas é necessário habilitá-los mediante melhor distribuição de ativos para que tenham cada vez mais liberdade de escolhas, isto é, inserção no mercado. Essa concepção defende que os indivíduos precisam de capacitação ou dotações iniciais para poder se inserir na ordem social vigente - uma sociedade de troca, de mercado. O problema e a solução para a questão social estão centrados, portanto, no próprio indivíduo. Por isso, o destaque à inclusão, ou melhor, à auto-inclusão dos indivíduos, através de incentivos.

Como a ênfase dessa abordagem é posta fundamentalmente no lado da oferta, as implicações econômicas são, sobretudo, microeconômicas, voltadas a um melhor funcionamento dos mecanismos de mercado. A maior parte das análises caracteriza-se por uma excessiva concentração nas suas dimensões quantitativas. Ao lado do destaque ao tratamento dos dados, essa abordagem concentra os estudos sobre desigualdade na dimensão pessoal da renda, obtida a partir das rendas do trabalho. Outras dimensões, como a proporção dos salários no PIB e sua relação com os preços relativos e as margens de lucro, encontram-se pouco presentes (MEDEIROS, 2003).

As transformações ocorridas na economia brasileira, durante os anos 1990, como a abertura externa e a desregulação dos mercados, são consideradas positivas do ponto de vista da equidade e da redução da pobreza. Por outro lado, deriva dessa interpretação um conjunto de políticas voltadas a uma melhor alocação dos gastos sociais. Segundo essa abordagem, é necessária uma extensa reforma nas instituições (como a seguridade social) e nos programas sociais, de forma a direcioná-los efetivamente para os pobres. O Estado brasileiro, com elevada carga tributária e alto gasto social, deveria escolher como questão essencial da política pública a de alocar melhor o gasto mediante focalização mais eficiente do público-alvo (como, por exemplo, o Programa Bolsa-Família).

Dando suporte a essa forma de interpretação sobre como deveriam se estruturar as políticas sociais no Brasil existe um sistema de idéias em que prevalece a soberania do mercado e dos direitos e interesses do indivíduo tido como racional sobre o interesse público e coletivo. Além disso, a visão idealizada do mercado faz com que os liberais considerem a redução da intervenção estatal necessária para obter maior eficiência e crescimento econômico.

Do outro lado do debate, na contramão dos que defendem a focalização dos gastos sociais, estão aqueles que afirmam a necessidade de tornar o sistema mais universal, inclusivo e democrático, pois existem recursos para manutenção e ampliação de direitos. Para esses, a avaliação sobre as transformações econômicas ocorridas nos anos 1990 é diametralmente distinta, pois, embora a estabilização dos preços a partir de 1994 tenha apresentado efeitos positivos sobre a pobreza e a distribuição de renda, os desdobramentos subsequentes, como o baixo e instável crescimento econômico, aumento das despesas financeiras e a estagnação do emprego formal, conduziram a implicações opostas sobre a equidade.

De acordo com essa linha de pensamento, a ênfase deve ser posta no lado da demanda, buscando um crescimento sustentado conjugado com expansão do nível do emprego (com elevação dos salários mais baixos) e universalização dos direitos sociais. Esse aspecto – a universalização dos direitos sociais - é considerado central para uma via de crescimento menos desigual, pois possibilita a reprodução dos indivíduos fora do mercado, ou seja, promove a *desmercantilização* de bens e serviços públicos. Trata-se, aqui, de buscar uma via de desenvolvimento econômico orientada para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Não se pretende, nesta dissertação, analisar em detalhe as diferentes propostas sugeridas ou realizar um balanço da eficácia das políticas públicas. O objetivo aqui é mais modesto. O presente trabalho foi motivado pela necessidade de investigar no contexto brasileiro quais estratégias de políticas públicas dirigidas ao *social* estão ajustadas à construção de um pacto de desenvolvimento dirigido à redução da pobreza e das

desigualdades e que confira a todos condições de vida digna, considerando para isso, a disponibilidade de recursos.

Ao analisar as propostas para fazer frente a esse quadro, observa-se que as questões teóricas e as interpretações sobre as transformações recentes ocorridas no país emergem e informam, de maneira diversa, as sugestões de políticas públicas. Essa é uma questão transversal a esse trabalho: tentar identificar os valores que precedem à configuração das políticas sociais e como as interpretações estão relacionadas à concepção de justiça predominante.

O capítulo 1 é dedicado à avaliação dos argumentos econômicos e sociais para a intervenção do Estado na economia, ou seja, discute como a intervenção é justificada no interior dos modelos econômicos. Em uma primeira etapa, optou-se por uma revisão dos pressupostos básicos de uma economia de mercado e da estrutura social que lhe é subjacente sublinhando a concepção de justiça e os desdobramentos mais visíveis em termos de políticas sociais. O exame dos pressupostos teóricos revelou que o modelo possui aderência muito baixa à economia real, sendo necessário o relaxamento (em certos casos, eliminação) de algumas hipóteses. Essas situações são conhecidas por “falhas” ou “ineficiências” de mercado que se constituem em bases conceituais consagradas para a intervenção do Estado na economia, ensejando implicações de políticas públicas das mais diversas.

Em um segundo momento, houve uma preocupação de investigar quais foram as implicações práticas da aplicação desse modelo na chamada “era (neo)liberal”. O que se verificou nessa pesquisa é que os resultados das políticas liberais ampliaram as assimetrias

entre pobres e ricos, beneficiando somente um pequeno grupo de países desenvolvidos. Para os países latinoamericanos, houve aumento dos encargos públicos financeiros, queda das taxas de investimento e crescimento, deterioração das contas externas, concentração da riqueza e do controle dos mercados, redução da participação do salário na renda e aumento do desemprego e do subemprego. Sobretudo, esse período colaborou para a *mercantilização* de bens e serviços, elemento que está na raiz das explicações para a situação de profunda exclusão que perdura na sociedade brasileira.

O capítulo 1 destaca, portanto, os problemas teóricos e práticos para que se sustente a proposta de prevalência de um modelo liberal ou residual, apontando para a necessidade de construção de um modelo que combine elementos de esquemas de justiça mais espessos, incorporando premissas teóricas mais realistas, progressistas e inclusivas. Na visão desse trabalho, são, sobretudo, os constrangimentos em termos de justiça social que sugerem a elaboração de um modelo mais complexo apoiado numa visão global de estruturas sociais historicamente identificadas.

Desse modo, o que distingue a análise proposta nesse trabalho e a diferencia da análise de corte liberal é a percepção de que o imperativo da equidade e da redução da pobreza só pode ser atingido a partir de um projeto articulado de desenvolvimento econômico e social liderado pelo Estado. E isso é também essencial para o funcionamento eficiente da economia.

O resgate dos aspectos teóricos e interpretativos levou, no capítulo 2, a uma investigação sobre a *questão social*. Essa referência é fundamental para a compreensão das razões para as políticas públicas dirigidas ao “social” não serem facilmente definidas e

terem se formado distintos arranjos institucionais nas economias modernas. O objetivo é demonstrar que os distintos arranjos expressam modelos combinatórios variados, mas que sempre geram alguma medida de *desmercantilização* de bens e serviços, isto é, formas de provisão fora do mercado. E é justamente o modelo combinatório que vai definir o grau mais universal ou mais residual do sistema.

O capítulo 2 faz também um breve relato da evolução das modalidades das políticas sociais com o advento da modernidade. Inicia-se na Lei dos Pobres, passa pela criação do Seguro Social de Bismarck, pela visão universalista de Beveridge e, por fim, pelo “elo que faltava”, a Renda Básica de Cidadania- RBC. O capítulo apresenta ainda as distintas formas de organização do Estado de Bem-estar e suas conseqüências sociais. Interessa mostrar qual sistema gera resultados mais satisfatórios na promoção de equidade e bem-estar social. Além disso, procura-se examinar referências que nos orientem a permanecer na trajetória de evolução do entendimento e enfrentamento das questões sociais.

Para se ter uma maior clareza sobre essa questão, o capítulo 2 faz um apanhado sobre o modelo liberal ou residual; o modelo bismarckiano baseado nos seguros sociais; o modelo beveredgiano de políticas sociais universais; e o modelo paineano de políticas sociais universais e incondicionais. Para cada um dos tipos, retrata, então, seus principais expoentes, sublinhando a concepção de justiça predominante e seus principais desdobramentos em termos de políticas sociais. A partir de então, é possível perceber que para que um projeto de desenvolvimento com inclusão social seja afirmado, em complemento às políticas de seguro social e de provisão de serviços públicos, é mister a implantação de uma Renda Básica de Cidadania. Na visão desse trabalho, as políticas sociais devem ser vistas de forma integrada e o dividendo universal constitui o terceiro pilar

das políticas sociais. Essa política é defendida como instrumento de luta conjunta contra a pobreza e o desemprego. Contudo, os argumentos em seu favor não se inserem numa ordem puramente econômica. Houve uma preocupação em demonstrar que os defensores da RBC recorrem a um conceito de sociedade justa. A RBC é, portanto, um instrumento de maior eficácia tanto na luta contra a pobreza quanto na tradução imediata de princípios de justiça.

Este será, então, o filtro utilizado no capítulo 3 onde se fará uma análise do caso brasileiro. Cabe indagar se, com as políticas e prioridades adotadas, o país está, ou não, caminhando na direção de um Estado de Bem-estar social com maiores e melhores impactos na qualidade de vida da população. O capítulo 3 faz uma breve análise da construção do Estado de Bem-estar brasileiro a partir dos direitos conquistados na Constituição de 1988. Em seguida, o capítulo procura demonstrar que a partir do ano de 2005 houve uma inflexão importante na política macroeconômica, que passa a perseguir além da estabilidade de preços, um crescimento sustentado. Esse ponto é extremamente importante, pois a sustentação prolongada do crescimento econômico propicia os meios para que os efeitos positivos sobre a pobreza e a distribuição possam se consolidar.

Numa primeira etapa, o capítulo 3 apresenta alguns dados sobre a economia recente, destacando a redução da extrema pobreza e da desigualdade, assim como o grau de informalidade no mercado de trabalho e o aumento da massa salarial, principalmente nos últimos anos. Embora haja avanços importantes, o exame das formas de financiamento das políticas sociais e dos tipos predominantes de gasto indica que as orientações beveridgeanas de inclusão, universalização e promoção de equidade, apesar de presentes nas diretrizes de do estado de bem-estar social brasileiro, na prática não conseguiram ser suficientemente implantadas.

Ainda que os avanços recentes sejam significativos, a pobreza continua a ser um dos principais problemas que o país tem a enfrentar. O Brasil ocupa o 15º lugar no ranking dos países mais desiguais do mundo e ainda possui 16,27 milhões¹ de pessoas que vivem na condição de miseráveis, isto é, 8,5% da população com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70. Há argumentos diversos, de natureza econômica, mas também ética e humanista, mais que suficientes para que se sustente a necessidade de priorizar ações governamentais que tenham como objetivo reverter a imensa desigualdade social.

Nesse sentido, o governo brasileiro lançou recentemente o “Plano Brasil sem Miséria” com objetivo de eliminar a extrema pobreza no país. Embora possua uma série de avanços, as proposições do plano mantêm como principal instrumento um programa de transferência monetária condicionada. Assim, o capítulo 3 sugere o exercício de se avaliar uma alternativa considerada mais eficiente, eficaz e efetiva de acabar com a miséria: transformar em política pública a lei que consagra o direito de todos os brasileiros e residentes há mais de cinco anos a uma Renda Básica de Cidadania. Em seguida, é demonstrada a viabilidade financeira da implantação desse benefício, sugerindo que a grande restrição à implantação da RBC e da consolidação de um sistema de proteção social universal que garanta liberdade real a todos, não está no campo técnico e sim político.

¹ MDS, 2011

1. Intervenção do Estado na Economia

Este capítulo tem como ponto de partida o conceito de “desenvolvimento” para discutir as políticas públicas que permitam conciliar crescimento sustentado com equidade e inclusão social. Neste trabalho, adotaremos a concepção de que o

“(...) desenvolvimento deve ser entendido como um processo sustentado de crescimento - maior geração de valores econômicos, mudança estrutural - transformação do que é, e como bens e serviços são produzidos, e distribuição de riquezas - entre estratos sociais e regiões” (Ferraz et. alli, 2003, p.13).

Trata-se, portanto, de uma forma ampla de se avaliar o processo de desenvolvimento que, para além do simples crescimento da produção, abarca mudanças que garantam e promovam justiça social.

Essa concepção está alinhada com a idéia de Celso Furtado de lembrar e insistir que o desenvolvimento deve ter como finalidade o aprimoramento da vida humana: “(...) que nunca é demais repetir e insistir que o desenvolvimento se faz para o homem” (FURTADO, 1968). Além disso, é importante não perder de vista que a economia é uma ciência social e, por isso, a identificação de problemas nessa ciência e a formulação de propostas para seu enfrentamento somente são possíveis a partir da inserção do ser humano em sociedade (FURTADO, 1976).

Para situar a discussão proposta nesse capítulo é importante compreender ainda que, além dos modelos teóricos, os economistas são chamados a sugerir políticas para enfrentar

questões concretas posicionadas no tempo e, naturalmente, relacionadas com as percepções subjetivas de atores e grupos sociais que interagem em determinado contexto. Geralmente, as teorias são conseqüências das formulações realizadas para o enfrentamento desses problemas práticos mais que para problemas de ordem estritamente teórica². Teixeira (2001) constata essa situação, salientando que:

“Pode-se dizer assim que a economia política está, em sua origem, relacionada a seu inverso, a política econômica, e, portanto, a processos e a decisões que envolvem atores reais no campo da política, suas paixões e interesses (TEIXEIRA, 2001, p.2).

Desse modo, ainda que nem sempre sejam realizadas de forma explícita, as interpretações e visões sobre as questões sociais emergem sistematicamente e informam, de maneira distinta, as sugestões de políticas públicas. Medeiros (2003) afirma que

“(..) talvez seja possível dizer que, em torno das relações entre crescimento econômico, distribuição de renda e pobreza, as distintas interpretações revelam, com maior freqüência, suas diferenças analíticas. Isto é, as diferenças tornam-se mais amplas quando se investiga a estratégia

² “Era assim para problemas de ordem prática, mais que para problemas de ordem exclusivamente teórica, que os primeiros economistas, professores de filosofia moral, médicos, engenheiros, homens de negócios, todos com formação teórica e prática muito distinta de nossos atuais economistas, voltavam sua atenção. Seu objetivo não era a teoria de per se, muito menos a construção de modelos abstratos de análise, mas a discussão e a formulação de políticas concretas, envolvendo tributos, moeda, comércio, preços etc. As teorias foram uma conseqüência do desenvolvimento de suas formulações: a teoria quantitativa da moeda, as teorias das vantagens de comércio, a (ou as) teoria(s) do valor e tantas outras surgiram como uma necessidade de dar uma base mais rigorosa às medidas de política que estavam sendo propostas, relacionadas à gestão da moeda, à liberdade de comércio, à prática da tributação, à formação dos preços etc. Pode-se dizer assim que a economia política está, em sua origem, relacionada a seu inverso, a política econômica, e, portanto, a processos e a decisões que envolvem atores reais no campo da política, suas paixões e interesses” (TEIXEIRA, 2001, p.2)

econômica adequada a uma maior demanda por justiça distributiva”
(MEDEIROS, 2003, pg. 325).

É justamente essa a proposta desse capítulo: investigar, no interior das principais teorias, quais as estratégias e políticas mais adequadas para que se promova a justiça social.

Ademais, a despeito da controvérsia sobre o papel do Estado, a partir do século XIX, as sociedades capitalistas ocidentais instituíram paulatinamente sistemas públicos de proteção social que implic(ar)am na intervenção do Estado na economia para regulação e provimento de bens e serviços. A compreensão desse processo histórico passa pelo entendimento da racionalidade da intervenção do Estado na distribuição dos recursos sociais. Por isso, é também objetivo desse capítulo explicar quais as razões de eficiência econômica e de justiça social que justificam a intervenção, ou seja, por que tem de haver provisão pública de um conjunto de bens e serviços, e quais as razões para o Estado assegurar transferências de renda monetária para reduzir o grau de vulnerabilidade e garantir segurança econômica.

Portanto, nesse capítulo se fará uma discussão sobre como a intervenção é justificada no interior dos modelos econômicos, salientando as premissas e ideais subjacentes às vertentes teóricas. Essas questões serão analisadas procurando destacar, de modo genérico, suas concepções sobre as estratégias de enfrentamento das questões sociais, os pesos diversos que cada corrente confere aos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, e o papel da política social para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Para avaliar esses modelos optou-se, no primeiro momento, por uma breve revisão dos pressupostos de uma economia de mercado e da estrutura social que lhe é subjacente para demonstrar os problemas de sustentabilidade de sua aplicação. A seguir, em contraste com a concepção de justiça de uso ordinário em uma economia de mercado, serão apresentadas concepções mais espessas, sublinhando seus traços mais específicos. Far-se-ão, então, as conclusões apontando para a necessidade de continuidade da evolução das políticas sociais para que essas possam refletir os ideais de uma sociedade mais livre, justa e fraterna.

1.1 A Abordagem Convencional e as Falhas de Mercado

As modalidades e as razões para a intervenção pública na atividade social são debatidas desde os primórdios das Ciências Sociais, revelando a controvérsia referente ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Muitos autores argumentam que sem o Estado não haveria desenvolvimento, uma vez que o regime capitalista exige freios aos seus mecanismos *mercadorizantes*, regulação e planejamento econômico. Outros defendem que, dentro da atividade econômica, a intervenção estatal não deve existir ou deve ser mínima, pois os objetivos desejados seriam atingidos por meio da expansão e ajuste “natural” dos mercados.

Essas questões permanecem vivas nos debates contemporâneos, revelando a preocupação dos economistas políticos das mais diversas convicções com o relacionamento entre capitalismo, desenvolvimento e bem-estar social. Suas respostas para essas relações, evidentemente, implicam proposições normativas diversas, mas todas as análises convergem para relação intrínseca entre Estado e Economia.

O pensamento liberal tem suas origens no século XVIII com Adam Smith. Na verdade, mais do que escrever *A Riqueza das Nações* (1776)³, Smith iniciou um movimento da maior importância. Segundo o autor, na atividade econômica, se todos perseguirem seus interesses individuais não haverá autodestruição da sociedade, pelo contrário, haverá desenvolvimento e coesão social. Com isso, Smith conclui que o fundamento da sociedade civil, nas suas atividades econômicas, dispensa, em grande medida, o Estado. Se os indivíduos usufruírem de liberdade, o egoísmo nas atividades econômicas é transmutado em desenvolvimento e harmonia social. O ordenamento da atividade econômica, portanto, deve se basear na lógica privada (*private-order*) de otimização, em que os indivíduos voltados para o próprio interesse, sem o desejarem, promovem o interesse coletivo. É desse pensamento que surge a célebre frase: "Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse" (Smith, 1776).

Os valores fundamentais e as propostas básicas do liberalismo permanecem os mesmos desde sua origem, embora os argumentos tenham ganhado certa complexidade com a emergência do neoliberalismo no século XX. São propostas defendidas em nome da eficácia da “mão invisível”, que torna os mercados autorregulados, e dos direitos e interesses do indivíduo tido como racional. Essa visão idealizada do mercado faz com que os (neo)liberais considerem um mal tudo que é externo e interfira nessa lógica. A política e as ações governamentais criam, segundo esse pensamento, distorções e desvios prejudiciais ao funcionamento da economia.

³ O subtítulo do livro é *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*.

Para entender essa proposta e identificar sua base de sustentação, propõe-se nesse capítulo uma revisão dos pressupostos básicos do modelo liberal, sublinhando a concepção de justiça e os desdobramentos mais visíveis em termos de políticas sociais.

Antes de apresentar o modelo liberal, cabe sublinhar, todavia, uma questão importante sobre os métodos da teoria econômica. Em qualquer ciência, o uso de modelos abstratos é fundamental para fazer avançar o conhecimento. Por meio desse artifício metodológico, os cientistas podem afastar as variáveis secundárias que possam influenciar no entendimento do fenômeno principal, tornando possível sua apresentação na forma de uma regra, de uma lei. Contudo, como ressalta o economista Marshall (1982) em sua obra *Princípios de Economia*: “o termo ‘lei’ não significa ... mais que uma proposição geral ou manifestação de tendências mais ou menos certas, mais ou menos definidas”. Essa frase é importante para frisar a natureza hipotética das leis econômicas que, como qualquer outra ciência, se dispõe a estudar as causas e efeitos de determinado fenômeno social. Essas relações não são produzidas de modo absoluto, mas sob a condição de que as demais variáveis se mantenham constantes, iguais, de forma a não produzir perturbações. É importante estar atento a essas condições. Sobre esse aspecto, Marshall afirma:

“As cláusulas condicionais implícitas numa lei não são continuamente repetidas, mas o senso comum do leitor supre essa omissão. Em Economia é necessário repeti-las mais freqüentemente, porque suas doutrinas são mais fáceis do que as de qualquer outra ciência, de ser citadas por pessoas que não têm instrução científica e que talvez apenas as tenham ouvido de segunda mão, ignorando o seu contexto”. (MARSHALL, 1982 apud TEIXEIRA, 2001, p.4, grifos nossos).

A abordagem econômica tradicional nos propõe um modelo de equilíbrio em concorrência perfeita sob as seguintes condições (VARIAN, 2000; BARR, 2004):

- 1) Os agentes são tomadores de preços (*price-takers*), isto é, não conseguem interferir individualmente no preço. Para que essa condição se verifique, o mercado deve ser formado por um grande número de consumidores e um grande número de firmas relativamente pequenas, agindo independentemente, de modo que nenhum agente possa isoladamente influenciar o preço de mercado.
- 2) A única forma que os consumidores têm de diferenciar o produto é o preço, ou seja, o produto é homogêneo.
- 3) A informação é perfeita, isto é, todos os agentes estão perfeitamente informados sobre o produto e sobre o mercado;
- 4) Não há barreiras à entrada de novas firmas e consumidores, existindo completa liberdade de acesso ao mercado.
- 5) Racionalidade substantiva dos agentes, ou seja, os indivíduos possuem comportamento autointeressado e orientado à maximização da satisfação (utilidade) dadas as condições de mercado e as restrições orçamentárias.

A apresentação dessas condições é relevante, pois, a partir delas, os economistas liberais construíram um elegante e sofisticado modelo de equilíbrio, ainda que com pouca aderência à realidade e ineficácia nas proposições práticas.

Vale destacar ainda que a análise convencional, por desconsiderar os custos de transação⁴, enxerga a empresa como uma função de produção. O objetivo é combinar os insumos (capital e trabalho) de forma tal que maximize o lucro, sendo a estrutura organizacional irrelevante para o resultado econômico. Um processo produtivo consiste apenas numa combinação de fatores de produção que gera uma determinada quantidade de produto. Além disso, são admitidos na análise apenas os processos produtivos eficientes, pois processos ineficientes não são racionais e, desse modo, seriam eliminados pelas “forças de mercado”. Há, portanto, um ponto ótimo onde a firma deve operar, desconsiderando a trajetória histórica de cada estrutura organizacional em questão.

Essas firmas operam em um mercado perfeitamente competitivo. E esse mercado, como vimos, é definido como sendo aquela estrutura em que há um número suficientemente grande de empresas e de consumidores produzindo um produto homogêneo de tal forma que nenhum agente individualmente consegue alterar o preço de mercado. Além disso, não há barreiras à entrada (acesso a capital, economias de escala, patentes, entre outros) e as barreiras à saída são inexistentes ou seus custos negligenciáveis. Há perfeita mobilidade dos fatores de produção indicando que os trabalhadores podem mudar de profissão (habilidades são aprendidas facilmente e sem custos), matérias-primas e outros fatores não são monopolizados por uma empresa e não há sindicalização, ou seja, há concorrência perfeita também nos mercados de fatores. Outra hipótese relevante é a de

⁴ Os custos de transação são os custos de negociar, formalizar e garantir um acordo entre agentes. Esse acordo se dá através de um contrato que, por isso, torna-se a unidade básica de análise da economia dos custos de transação. Esses custos se tornam relevantes na medida em que se quebra o pressuposto de informação perfeita, isto é, de que a informação é livre e gratuita além de vendedores e compradores possuírem perfeito conhecimento do objeto da troca, em qualquer transação. (FIANI, 2002)

informação perfeita, ou seja, livre e gratuita além de vendedores e compradores possuírem perfeito conhecimento das condições de mercado.

Assim, dado o nível tecnológico, o comportamento maximizador de lucros da firma ajusta sua produção até o ponto em que o preço iguala o custo marginal⁵. Sob esse aspecto, essa estrutura apresentaria propriedades adequadas em termos de bem-estar, pois estaria igualando o preço ao custo marginal, minimizando custos e com lucros extraordinários nulos (VARIAN, 2000).

Os consumidores, por sua vez, agindo sob condições de racionalidade substantiva, também estariam maximizando seu bem-estar (medido pela utilidade) sujeitos às suas restrições orçamentárias.

Essas são as condições para a existência de uma situação de “ótimo de Pareto” que consiste na quantidade de produção em que a propensão marginal a comprar se iguala à propensão marginal a vender, ou seja, os ganhos com as trocas se exauriram ou, em outros termos, não há trocas mutuamente vantajosas a serem efetuadas.

Está aí a “eficiência econômica”⁶ (eficiência de Pareto, ótimo de Pareto, eficiência alocativa): uma situação na qual se otimiza o uso dos recursos (limitados) dados as preferências dos indivíduos e o nível tecnológico. E a quantidade ótima de cada bem é

⁵ E, supondo-se que a curva de custo médio tenha a forma de "U", o nível de produto de equilíbrio de longo prazo será aquele em que o custo médio será mínimo (VARIAN, 2000).

⁶ Há uma questão importante: a eficiência de Pareto concebe que (1) o bem-estar melhora se uma pessoa melhora sem prejudicar outrem e (2) os indivíduos são os melhores julgadores do seu próprio bem-estar.

aquela que iguala o valor marginal (preço) ao custo marginal⁷. Esse é o modelo liberal “puro” a partir do qual derivam uma série de proposições econômicas que prezam pela não intervenção do Estado na economia.

Sistematizando, para que se obtenha essa situação de equilíbrio, três condições precisam ser asseguradas simultaneamente (BARR, 2004):

- 1) Eficiência produtiva: maximização da produção, dados os insumos e a tecnologia;
- 2) Eficiência no *mix* de produtos: produção de uma combinação ótima dos bens, dados a tecnologia e as preferências dos consumidores. A razão dos custos marginais de produção deve ser igual à razão das utilidades marginais dos bens;
- 3) Eficiência no consumo: consumidores maximizam sua utilidade dados os preços dos bens e sua renda.

A partir de um sistema de equações onde são conhecidos os fatores de produção, as preferências dos indivíduos e as técnicas de produção, o modelo permite a determinação de preços e quantidades de bens simultaneamente. Nessas condições, o equilíbrio geral é ao mesmo tempo e, necessariamente, também o equilíbrio parcial, de cada mercado em particular (VARIAN, 2000).

Essa abordagem tradicional, portanto, (os liberais “puros” defensores do equilíbrio geral) pressupõe um *comportamento racional dos indivíduos que interagem com um mundo*

⁷ O diagrama da Caixa de Edgeworth é frequentemente utilizado para representar as trocas realizadas no mercado. O tamanho da caixa representa o total da produção dos bens a serem divididos entre os indivíduos A e B. A curva de contrato representa todos os pontos ótimos onde a taxa marginal de substituição entre os bens é a mesma para os indivíduos. Qualquer movimento fora da curva de contrato coloca pelo menos uma pessoa em situação pior. Por isso, qualquer ponto da curva de contrato representa uma alocação eficiente de Pareto.

de certezas e mercados competitivos. Neste mundo, a intervenção do Estado na economia é quase desnecessária. Assim, cabe um papel residual às políticas de Estado apenas para alívio/assistência para a pobreza estrutural (*lifetime poor*).

Cabe acrescentar que, segundo os teoremas de bem-estar do modelo liberal, qualquer ponto na curva de contrato é um ponto de equilíbrio “economicamente eficiente” ainda que a distribuição final de bens entre os indivíduos se revele totalmente desigual. Destarte, o conceito paretiano se propõe politicamente neutro já que não há, em princípio, razões para que algum agente se oponha à melhora de outro sem que isso o prejudique. O conceito é um critério de comparação de situações que não envolve discussões políticas.

Há também supostos da teoria da utilidade marginal⁸ que revelam o caráter atemporal do conceito. Essa questão é importante, pois, nesse modelo, o grau de utilidade de um bem é dado pelos indivíduos instantaneamente, na medida em que a quantidade desse bem aumenta. Desse modo, há uma idéia de atemporalidade na elaboração das escalas de preferência dos agentes econômicos.

Por outro lado, há restrições que impedem a maximização da utilidade pelos indivíduos. No modelo liberal “puro”, não há considerações de ordem psicológica ou antropológica para determinar o comportamento dos agentes. Simonsen (1983) e Fiani (2002) destacam o conceito de *racionalidade limitada* dos agentes econômicos, ou seja, a existência de limites de natureza neurofisiológica e de linguagem que restringem a capacidade de armazenamento, processamento e transmissão de informações, ainda que o comportamento humano seja racional.

⁸ A utilidade é representada por uma curva negativamente inclinada supondo que o grau de utilidade varia com a quantidade de um bem e diminui na medida em que a quantidade aumenta.

Simonsen (1976) discute sobre a limitação cognitiva dos agentes que, em determinadas situações, não são capazes de processar adequadamente o vasto conjunto de informações que lhes é posto à disposição. Assim, defende o uso do pressuposto de “racionalidade processual”, conceito oriundo da psicologia, que sustenta o comportamento como resultado de uma deliberação apropriada pelo agente visando à satisfação. Segundo o autor, este é um conceito mais realista em oposição ao pressuposto de “racionalidade substancial”.

Outro fator importante é a condição de as firmas operarem com retornos constantes de escala. No modelo de equilíbrio geral, para que “a propensão marginal a comprar se iguale à propensão marginal a vender”, ou seja, para que ambas somem zero, é necessário que a função de produção das firmas seja homogênea de grau 1. Por exemplo, no caso de haver retornos crescentes de escala, para todos os níveis de produção, o custo médio será maior que o custo marginal o que implica em grandes perdas no longo-prazo e, conseqüentemente, na saída das empresas do mercado, o que o tornará monopolista, ou não haverá produção.

Para que esse modelo se confirme, é ainda crucial a presença de um “leiloeiro”. Essa figura é fundamental para que as transações sejam interrompidas e novas rodadas de lances sejam realizadas até se atingir o ponto de equilíbrio. Caso contrário, o equilíbrio não será alcançado.

Notadamente, a aderência desse modelo à realidade não é alta, exigindo dos economistas defensores do modelo liberal o relaxamento de algumas das hipóteses

mediante a formulação de situações com estruturas de mercado diferenciadas: os monopólios e oligopólios (BARR, 2004).

O reconhecimento dessas estruturas já justifica a intervenção do Estado na imposição de tetos ou subsídios para os preços (no caso de monopólios), regulação na oferta de serviços, elaboração de código de defesa do consumidor, legislação antitruste (oligopólios), entre outros. No caso de retornos crescentes de escala ou monopólios naturais, o Estado provê a atividade ou subsidia a provisão privada (como é o caso do setor elétrico, correios e transporte público).

Diante das evidências de desigualdade das condições de inserção no mercado – que revela violação recorrente da hipótese de que todos teriam o mesmo poder de mercado -, o Estado intervém para proteger os trabalhadores e evitar discriminação de gênero ou étnica por meio de regulação (legislação para condições de trabalho e pisos para remuneração).

Essas são algumas das “imperfeições” ou “ineficiências” das estruturas de mercado que integram as chamadas “falhas de mercado”. Há ainda outras situações onde os mercados falham. Na verdade, esse conjunto de situações configura os fundamentos econômicos consagrados para intervenção do Estado na economia que, mesmo os liberais, reconhecem.

Aliás, segundo Barr (2004), a alocação de recursos pelo mercado não é boa nem ruim, e sim adequada para determinados casos. Escolher entre o mercado e a provisão pública de um bem/serviço não é a questão, uma vez que não são fins em si mesmo. Tudo depende do serviço e do produto. Por vezes, o mercado pode ser mais eficiente, como no

caso de distribuição de alimentos, ocorrendo o contrário quando ocorrem falhas de mercado, como no caso da saúde.

Nos casos onde ocorrem falhas de mercado, há presença de ao menos uma das seguintes situações (BARR, 2004):

- 1) Bens Públicos;
- 2) Externalidades;
- 3) Riscos e incertezas na oferta de bens;
- 4) Assimetria de informação.

Os bens públicos são aqueles para os quais não se podem estabelecer preços via mercado. Isso ocorre, pois esses bens são não exclusivos, são não rivais e indivisíveis. Com a indivisibilidade, todos os indivíduos podem ter acesso à mesma quantidade do bem público. A não exclusividade faz com que seja impossível (ou extremamente difícil) excluir pessoas do consumo do bem/serviço, o que torna impossível a cobrança. A não rivalidade faz com que o custo marginal do consumo de mais uma unidade do bem seja zero, ou seja, um bem público desfrutado por um indivíduo não exclui que outros também desfrutem dele.

Bens públicos não podem ser comprados nem vendidos no mercado, pois os seus benefícios são tão amplamente distribuídos que dificultam a uma empresa ter ganhos econômicos: a dificuldade de restringir a utilização desses bens apenas àqueles que pagam por ela (exclusividade) torna seu financiamento quase inviável.

Ademais, os bens públicos podem ser consumidos por vários indivíduos sem que seu custo seja maior do que se fosse destinado a somente um indivíduo. De outro lado, a impossibilidade de mensurar os benefícios de cada indivíduo torna também impossível a precificação e, portanto, o rateio dos custos de produção, mesmo porque seu consumo nem sempre é voluntário. Por isso, se os cidadãos fossem chamados a declarar o benefício advindo do consumo de tais bens, é de se esperar que aquele seja subavaliado ou até mesmo declarado nulo. Aqueles que declarassem adequadamente seu benefício poderiam arcar com custos de produção enquanto os outros pegariam “carona” e usufruiriam dos bens públicos gratuitamente. Assim, considera-se que a produção de bens públicos beneficia toda a sociedade igualmente e, por este motivo, sua responsabilidade recai especialmente sobre o setor público: é necessária a intervenção do Estado, produzindo ou estimulando a produção e a oferta desses bens, financiadas sobretudo por meio de arrecadação tributária.

O conceito de externalidades advém da constatação de que a ação de um agente pode impactar positiva ou negativamente as ações dos demais. Nesse sentido, a produção de um bem pode causar benefícios ou prejuízos para outras pessoas que não são cobradas ou compensadas por isso. Por exemplo, ao resolverem educar seus filhos, os pais arcam com os custos e estão beneficiando outras pessoas – empregadores, maridos/mulheres, futuros filhos. O resultado dessa situação seria um investimento menor já que os benefícios não se esgotam na família. As famílias, mesmo se tiverem recursos, podem não investir o “nível socialmente ótimo” de recursos em suas crianças.

Outro exemplo de externalidade positiva são o investimento em pesquisa e desenvolvimento e programas de vacinação, pois os seus efeitos sobre a sociedade são geralmente muito positivos sem que esta tenha que pagar pelo seu benefício.

A iluminação pública, o policiamento e a defesa nacional, a construção de espaços públicos de lazer, saúde pública, infraestruturas viárias, a educação pública são exemplos de bens públicos cuja utilização potencialmente beneficia toda a população, independentemente da vontade de cada indivíduo.

Exemplos de externalidades negativas são a poluição ambiental provocada pelas atividades econômicas, trânsito congestionado, a produção e consumo de drogas ilícitas, uma rua esburacada que desvaloriza os imóveis, a violência que gera insegurança na sociedade e espanta turistas.

Ao contrário das transações realizadas no mercado, as externalidades envolvem uma imposição involuntária que constitui uma ineficiência de mercado. É necessária a intervenção do Estado por meio da oferta ou da criação de incentivos à oferta de atividades que constituem externalidades positivas, por exemplo, subsidiando a investigação e desenvolvimento ou oferecendo gratuitamente a iluminação pública, e do impedimento ou criação de incentivos à redução de externalidades negativas. Esta pode se dar tanto pela regulamentação (como controle de emissão de poluição das fábricas) quanto pela imposição de impostos ou multas que desestimule algumas atividades.

As incertezas se referem a situações sobre as quais os agentes desconhecem ou não têm controle sobre todas as informações e variáveis para exercer uma escolha racional. Em casos de situações novas e surpreendentes, por exemplo, os agentes não têm como adotar um comportamento maximizador face a algo que desconhecem. Uma consequência da presença de incertezas é a escassez da informação, seja por ignorância, seja por impossibilidade de obtenção dessas informações. Os riscos, por sua vez, podem ser

calculados, mas são fatores que prejudicam a oferta de bens e serviços. Podem ser de natureza tecnológica, os que decorrem de prazos excessivamente longos para maturação e os chamados “riscos inseguráveis”.

Por fim, cabe destacar a assimetria de informação. Como vimos, a informação perfeita possui relação direta com o pressuposto de “mercado perfeito”, pois este depende de que os agentes possuam pleno conhecimento de todos os aspectos, quantitativos e qualitativos, que influem no mercado. Caso essa condição não seja atendida, não há escolha racional.

Os economistas de corte liberal, considerando a importância da questão da assimetria para a sustentação do modelo, apresentaram dois novos conceitos relacionados ao tema: seleção adversa e risco moral. Contudo, apenas consideram os fatores referentes à boa ou má qualidade do produto (TEIXEIRA, 2001). Ou seja, os ofertantes permanecem com pleno conhecimento das condições de oferta e demanda e os consumidores também exceto no que se refere à qualidade do produto.

Resumidamente, no caso da seleção adversa, ocorre uma situação na qual os produtos de baixa qualidade expulsam do mercado os de alta qualidade, pela impossibilidade de se dispor previamente da informação sobre o produto. Em última instância - quando o preço que se forma no mercado é inferior aos custos de produção do produto de pior qualidade -, essa condição pode levar à extinção desse mercado.

Já o conceito de risco moral está ligado ao incentivo do contratante, após a assinatura do contrato, utilizar mais o bem ou serviço do que o faria anteriormente. Desse modo, a quantidade demandada do bem ou serviço será maior do que a ofertada⁹.

Um exemplo de intervenção para esses casos é o seguro-desemprego. Geralmente, como apontam Glennerster (2003) e Lavinias e Cobo (2009) as pessoas não ficam desempregadas sozinhas. Portanto, a cobertura privada é de alto risco. Lavinias e Cobo (2009) assinalam que

“não só o risco de desemprego não é independente entre os indivíduos (uma recessão poderia levar a seguradora à falência), como também existem indivíduos, principalmente aqueles pouco qualificados, de alto risco de desemprego mais duradouro. Nesses casos, os prêmios de seguros teriam custo proibitivo” (LAVINAS e COBO, 2009, p. 13).

Há ainda um conjunto de críticas à análise “equilibrista” ou que esteja construída sob a hipótese de que as relações entre oferta e demanda estejam sempre em equilíbrio ou tendam a ele, como uma espécie de lei natural. Para SILVA (2004):

*“O que se critica é o fato de que, com demasiada freqüência, o equilíbrio assume um caráter axiomático. O procedimento equilibrista – comum a várias escolas econômicas – consiste em eliminar a dinâmica (adotando apenas a estática ou a estática comparativa) ou em realizar uma dinâmica de cunho teleológico, na qual as mudanças admitidas são estritamente aquelas necessárias à obtenção de um resultado pré-definido (o estado final de equilíbrio). [...] o axioma de equilíbrio corrompe a idéia de processo, **tratando movimentos no tempo como se fossem deslocamentos no espaço**” (SILVA, 1994, pg. 4, grifos nossos).*

⁹ Vale ressaltar que ambos os conceitos são advindos do mercado de seguros (TEIXEIRA, 2001, p.12).

O referido autor argumenta que, por considerar que os agentes sempre são capazes de identificar o comportamento maximizador (racionalidade substantiva) e que o desequilíbrio é um estado “anti-natural”, a análise equilibrista concentra abordagens estáticas (do estado de equilíbrio), desobrigando-se a estudar os processos. Como vimos, é a partir de um conjunto restrito de hipóteses que a abordagem convencional determina os preços relativos consistentes com o equilíbrio geral, o “ótimo de pareto”. Sobre esse aspecto, SILVA (2004) assinala que:

*“Numa primeira versão, pode até se admitir que um desequilíbrio não possa perdurar, admitindo-se que os agentes sejam racionais e que esteja a seu alcance tomar decisões que alterem a situação. Mas não há nenhuma razão para pressupor que o desequilíbrio produza equilíbrio e não, em regra, um novo desequilíbrio. [...] na economia real, em que a produção toma tempo, não podendo ajustar-se instantaneamente; em que as transações entre os agentes, em muitos casos, decorrem de “decisões cruciais”; nessa economia, portanto, na qual o recontrato e o tâtonnement são apenas ficção (supostamente científica), o **desequilíbrio permanente** é a hipótese mais plausível. Mas nem por isso a economia se apresenta como um caos indecifrável” (SILVA, 1994, pg. 4-5)*

Com a constatação de que o modelo liberal “puro” não é uma alternativa satisfatória¹⁰, as “imperfeições de mercado” tornaram-se os fundamentos para a intervenção pública na economia. Essa intervenção abrange um conjunto amplo de ações em prol da eficiência dos mercados. Os instrumentos típicos de política econômica (fiscal-financeira, monetária, cambial etc.); a produção direta de bens e serviços pelo Estado; as políticas

¹⁰ “A rejeição aos postulados implica um custo (ou gera um benefício, conforme o ponto de vista): os resultados obtidos são no mais das vezes tratados como possibilidades e não como verdades inquestionáveis” (SILVA, 1994, pg.5).

tradicionais de (des)incentivos a determinados setores por meio de subsídios, renúncia fiscal, política de crédito, proteção tarifária, criação de impostos, etc.

As políticas de incentivos e regulação (agências de coordenação dos mercados e a regulamentação através de leis, específicas ou gerais, de defesa da concorrência e de direitos do consumidor) estão geralmente relacionadas aos casos de externalidades, oligopólios, monopólios e de inexistência ou insuficiência de oferta.

A provisão pública de bens e serviços diretamente pelo Estado ocorre quando o mercado não consegue prover, no todo ou em parte, bens e serviços considerados necessários. Nessa situação não estão apenas os bens públicos, mas também os chamados bens “meritórios¹¹” (saúde, educação, ciência e tecnologia, etc.) e até bens e serviços relacionados à área de infra-estrutura e de serviços básicos.

Assim, a intervenção do Estado se justifica, por um lado, pela constatação de falhas de mercado (assimetrias de informação, externalidades, riscos e incertezas) inerentes à vida em uma economia capitalista, sugerindo um conjunto de novas formas de atuação do Estado em prol da eficiência e bem-estar da população. Por outro lado, a existência de dotações iniciais desiguais que, muitas vezes, predeterminam o resultado das trocas econômicas independentemente da escolha ou responsabilidade individual sugerem a intervenção para garantir segurança econômica e assegurar a provisão de bens e serviços extra-mercado. Embora o mercado permaneça fundamental para a alocação de recursos

¹¹ Os bens meritórios são aqueles que embora possam ser oferecidos pelo setor privado, possuem características que sugerem sua oferta pelo Estado. São bens cujo consumo cabe incentivar, pois acabam por beneficiar a nação como um todo. O exemplo clássico é a educação fundamental.

econômicos, há o reconhecimento de que o Estado tem uma importante função também na alocação e distribuição de vantagens socioeconômicas.

É importante destacar ainda os argumentos macroeconômicos que defendem a intervenção do Estado como forma de assegurar a demanda agregada, isto é, a intervenção do Estado da economia, sobretudo em gastos sociais, pode gerar um canal de ampliação da demanda agregada, dinamizando a produção e estimulando a geração de mais emprego e renda.

A concentração da renda e riqueza impõe sérias dificuldades para o dinamismo da economia especialmente porque, nos termos de Keynes, provoca insuficiência da demanda agregada. Os estratos mais ricos consomem menor proporção da sua renda e a parcela de mais baixa renda, embora possuam propensão ao consumo elevada, não conseguem satisfazer todas as suas necessidades. O resultado é uma demanda agregada insuficiente em relação à oferta, tanto de bens de consumo como de bens de investimento. Esse processo impacta negativamente o nível de emprego e renda, deixando parte significativa da população à margem do emprego formal e digno e, muitas vezes, na miséria.

Por isso, políticas ativas de emprego e os gastos sociais, além de estruturar condições básicas de vida, geram um efeito virtuoso na economia dinamizando o mercado interno. Os gastos sociais com transferências de renda, saúde, educação, habitação, saneamento, obras públicas, etc., geram impactos positivos sobre o produto, provocando, por meio do efeito multiplicador, aumento da renda e de empregos.

A interação entre política econômica e social, portanto, pode desencadear um padrão de acumulação mais elevado, ou seja, a política pública pode ter papel estratégico,

alavancador da economia, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas (com políticas anti-cíclicas), mas também criando alicerces da construção de uma nação economicamente forte.

1.2 Considerações sobre o modelo convencional: superando dogmas e convencionalismos em favor da equidade

Há problemas de ordem teórica para que se sustente a proposta de prevalência de um modelo liberal “puro”. Todavia, além das restrições acadêmicas, as esperanças postas na aplicação irrestrita desse modelo em grande parte frustraram-se, sendo negativos ou modestos os resultados obtidos. Por isso, nesse capítulo, far-se-ão considerações sobre a suposta supremacia do modelo liberal apontando para a necessidade de se construir um modelo que combine elementos de esquemas de justiça mais espessos. Na visão desse trabalho, são, sobretudo, os constrangimentos em termos de justiça social que sugerem a elaboração de um modelo mais complexo apoiado numa visão global de estruturas sociais historicamente identificadas.

Do ponto de vista dos valores e das antinomias clássicas das ciências sociais, os liberais colocam em primeiro lugar o indivíduo e a liberdade individual e numa posição secundária o objetivo da equidade, aceito apenas como defesa de condição e oportunidades iniciais idênticas para todos.

Os direitos da tradição liberal têm o seu núcleo central nos assim chamados “direitos de liberdade”, que são fundamentalmente os direitos do indivíduo à vida, à liberdade, à propriedade, à segurança. O Estado limita-se à garantia dos direitos individuais através da lei sem intervir ativamente na sua promoção. Por isto, estes direitos são

chamados de direitos de liberdade negativa, porque têm como objetivo a não intervenção do Estado na esfera dos direitos individuais (VIANNA, 2009).

Portanto, a premissa subjacente aos ideais de liberdade e igualdade é de que não há restrições à sua consecução: a liberdade é vista como ausência de restrições à escolha individual e a igualdade como ausência de impedimentos a iguais condições e acesso a oportunidades. E é dessa forma que os liberais conseguem conciliar teoricamente liberdade e igualdade mesmo sem garantir resultados mais igualitários. A desigualdade se torna relativa ou até mesmo um dado sem muita relevância na medida em que, dentro da concepção liberal, é resultado das diferenças e das escolhas individuais. Está aí a sutileza do argumento: a forma de conciliação entre liberdade e igualdade sem considerar as estruturas sociais (VIANNA, 2009).

Sob esse prisma, o papel do Estado está associado ao de regulador das forças ou fomentador do mercado, que seria fonte de iguais oportunidades para todos. As políticas sociais são vistas como os instrumentos impulsionadores das habilidades individuais para que os indivíduos tenham cada vez mais liberdade de escolhas, isto é, inserção no mercado. Assim, o papel das políticas públicas é fomentar o mercado - ao invés de garantir-lhe proteção - e, dessa forma, é limitado, focalizado e residual e, assim as políticas públicas

“deixam de ser uma possibilidade de mudança na estrutura de renda e propriedade, transformando-se numa forma de compensação das desvantagens de capacidade, atuando - caso a caso, grupo a grupo - onde a focalização funciona para tornar mais eficiente o uso dos recursos, mas não resolve o problema nem muda a ordem social estabelecida, pois cada indivíduo é que deve fazer sua mudança” (MAURIEL, 2006, p.61).

Associado a esse pensamento está uma concepção *estreita* de justiça que atribui ao Estado a função de zelar pelo bom funcionamento da economia – garantindo direitos de propriedade e o cumprimento de contratos – enquanto o mercado é responsável pela alocação e distribuição das vantagens socioeconômicas. Assim, acredita-se que haja maximização da liberdade de escolha dos indivíduos e maiores ganhos em termos de eficiência econômica já que os recursos são alocados exclusivamente pelos incentivos de mercado, os quais refletem valores que a sociedade, por meio das escolhas livres dos indivíduos, atribui a bens e serviços (KERSTENETSKY, 2003).

Esse pensamento, portanto, possibilita e legitima desigualdades na esfera privada uma vez que todos aceitam “livremente” as regras da esfera pública. Além disso, a desigualdade é vista, de certo modo, como um incentivo, pois estimularia a eficiência que, por sua vez, promove crescimento econômico. O efeito positivo do crescimento é mais emprego e renda para todos, inclusive os mais pobres. Por isso, essa concepção de justiça é dita *mercadocêntrica* uma vez que o mercado é considerado o melhor meio para prover bem-estar aos indivíduos, atribuindo ao Estado uma função, em termos de rede de proteção social, complementar, apenas em situações pontuais, como o combate à pobreza estrutural¹².

Segundo essa corrente, vale dizer amplamente dominante nos meios de comunicação, para que esses indivíduos saiam de sua situação de privação e reduzam as

¹² Prevalece nessa visão a definição de pobreza baseada no padrão de subsistência mínimo, relacionado à ingestão de alimentos (pobreza como déficit calórico). Ou seja, a pessoa pobre é aquela cujo padrão de vida é aquém do que lhe é exigido para assegurar a subsistência. Nessa perspectiva, as necessidades humanas ficam limitadas às necessidades de sobrevivência física, desconsiderando o espectro social. É a abordagem da “insuficiência de renda” consumada na adoção de linhas de pobreza (LAVINAS, 2003).

desigualdades distributivas, faz-se necessário habilitá-los mediante uma melhor distribuição de ativos. Esse ponto - a ênfase na distribuição de ativos -

“(...) atende ao segundo teorema da teoria neoclássica da Economia do Bem-Estar, segundo a qual qualquer distribuição de renda pode ser obtida por uma redistribuição da dotação de fatores produtivos. Assim, se a sociedade quiser uma distribuição mais eqüitativa, é necessário alterar a distribuição de ativos” (MEDEIROS, 2003, p.327).

Considera-se que a distribuição desigual de ativos está na raiz da desigualdade de renda, fazendo emergir o ponto de vista principal, a saber: “(...) toquem na distribuição inicial de recursos, mas, por favor, não toquem no mecanismo de mercado” (CESARATTO, 2001 APUD MEDEIROS, 2003).

A concepção é que os indivíduos precisam de capacitação ou dotações para poder se inserir na ordem social vigente - uma sociedade de troca, de mercado. Esta é a visão liberal que enxerga no indivíduo - e não nas estruturas - o problema e a solução para a questão social. Por isso, a ênfase na inclusão, ou melhor, na auto-inclusão dos indivíduos, através de incentivos.

O foco é essencialmente no lado da oferta, gerando proposições econômicas de enfoque microeconômico, voltadas a um melhor funcionamento dos mecanismos de mercado. A abertura externa e a desregulação dos mercados são consideradas positivas tanto no que se refere à eqüidade quanto à redução da pobreza (MEDEIROS, 2003).

A maior parte das análises caracteriza-se, no plano acadêmico, por uma excessiva concentração nas suas dimensões quantitativas. Ao lado da ênfase no tratamento dos dados, vale destacar que essa abordagem, por desconsiderar as estruturas, concentra os estudos

sobre desigualdade na dimensão pessoal da renda, obtida, basicamente, a partir das rendas do trabalho. Outras dimensões, como a parcela salarial no produto e sua relação com os preços relativos e as margens de lucro, encontram-se pouco presentes (MEDEIROS, 2003).

Essa visão vem também do conceito de eficiência econômica ou “ótimo de pareto” que, como salientado, se pretende um conceito “neutro” ou isento das discussões políticas. Por isso, o enfoque essencialmente individual e não funcional da renda, pois, a princípio, não haveria problema de a renda nacional estar se concentrando nos rendimentos do capital se não houvesse prejuízo às rendas do trabalho, ainda que a parte destinada aos salários reduza sua participação no produto nacional (curvas de indiferença ao longo da curva de contrato).

Em suma, a concepção de justiça de uso ordinário em uma economia de mercado, embora reconheça a falibilidade do mercado em determinadas situações e confira ao Estado a atribuição de prover uma rede de proteção social (renda mínima, seguro-desemprego e imposto de renda negativo, por exemplo), não altera a primazia concedida ao mercado na alocação de recursos e distribuição de vantagens socioeconômicas. Esses esquemas promovem reduzidos níveis de *desmercantilização* e limitam o espaço de concretização dos direitos sociais. Ademais, geram uma estratificação social que iguala por baixo os beneficiários (os mais pobres, em geral da classe trabalhadora ou dependente do Estado) ao mesmo tempo em que convivem com altos graus de diferenciação de serviços no mercado para os demais. Essa situação contribui para um dualismo político entre as classes (ANDERSEN, 2000).

Nos anos 1980 e 1990, a corrente liberal ganhou enorme força, especialmente após a chegada de Margareth Thatcher ao poder na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA. Esses governos pregavam contra o desenvolvimento e manutenção dos sistemas de proteção social, argumentando que esses, além de ineficientes, implicavam em gastos elevados o que estaria contribuindo para desequilíbrios e inflação (FIORI, 2002).

Generalizou-se a idéia de que as políticas keynesianas adotadas no pós-guerra, apesar de garantir níveis de atividade econômica próximas ao pleno emprego, geraram também processos inflacionários que acabavam por minuar os benefícios das políticas de pleno emprego. Teve início a propagação de idéias de que o Estado de Bem-Estar estava em crise e que a provisão de serviços como saúde, aposentadoria, etc., deveriam ser realizados pelo mercado.

O Estado de Bem-Estar, com elevada carga tributária e alto gasto social, deveria assumir como questão essencial da política pública a melhor alocação (eficiente) desse gasto através de uma focalização mais eficiente do público-alvo. Ou seja, o caráter universal deveria ser abandonado em prol da eficiência e da focalização “naqueles que mais precisam”. Corroborando esse discurso Lavinas e Cobo (2009) ressaltam que

“(...) a onda neoliberal trouxe para muitos governos coalizões conservadoras comprometidas com corte do gasto público e a privatização em nome da eficiência [...] Os conservadores britânicos procederam a cortes de benefícios e elevaram a seletividade das políticas” (p.8).

Essa inflexão na política de desenvolvimento dos países desenvolvidos trouxe mudanças significativas na discussão sobre o desenvolvimento econômico. Thomas Biersteker (1991), em seu texto *O ‘triunfo’ da economia neoclássica no mundo em*

desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional, explica as razões para essa transformação da política econômica. A globalização da produção, o aumento da competição, os choques provocados pelo aumento dos preços do petróleo nos anos 1970, a recessão global nos anos 1980, o esgotamento dos modelos anteriores de acumulação (produção de déficits em conta corrente e ampliação dos empréstimos internacionais), a onda de liberalização política e econômica na Europa central e oriental, são alguns exemplos de fontes de alterações do ambiente econômico global. Além disso, “no final dos anos 1980 houve o colapso do socialismo, levando muitos a verem nesse fato a incontestável supremacia de modelos de política econômica nos quais o mercado exerce papel central. (...)” (BIERSTEKER APUD ROSENAU E CZEMPIEL, 1991, p.156).

De forma geral, as políticas buscavam a redução do papel do Estado na economia, o apreço pela estabilidade econômica e, principalmente, a concepção de que o livre mercado e a adoção de políticas *market-friendly* (políticas macroeconômicas conservadoras, liberalização do comércio e investimento internacional, privatização das empresas estatais, e a desregulamentação) são tudo o que é necessário para garantir o desenvolvimento.

Globalização e neoliberalismo viraram palavras de uso comum associadas a um movimento positivo de integração e crescimento global. Dois pressupostos básicos estão implícitos nesta formulação: o primeiro, de que a globalização conduzirá à homogeneização das economias nacionais e à convergência para o modelo anglo-saxão de mercado (monocultura institucional), ou seja, a mão invisível pelas leis naturais de mercado levaria os países a convergirem, eliminando-se as diferenças entre pobres e ricos; o segundo, é que esse processo ocorre de forma impessoal, acima da capacidade de reação das políticas

decididas pelos Estados Nacionais, difundindo-se a percepção de que há processos em curso que dominam de maneira inexorável a economia mundial e tendem a extinguir as fronteiras nacionais. Os Estados nacionais estariam em crise ou declínio irreversível e o ativismo estatal seria anacrônico e incompatível com a ordem mundial globalizada¹³.

O paradigma da liberalização econômica chegou ao seu ápice, a lógica macroeconômica estava acima de qualquer outra, e este modelo seria passível de ser aplicado em qualquer contexto, momento ou lugar¹⁴. As sociedades estariam convergindo todas para o mesmo lugar: o capitalismo liberal.

As conclusões de caráter universal, de aplicação irrestrita e atemporal são decorrentes das hipóteses do modelo (neo)liberal que, como vimos, possui natureza estática e abstrata, tratando movimentos no tempo como deslocamentos no espaço (SILVA, 1994). Uma conseqüência desse fenômeno é um forte “empiricismo” nas análises, como se a realidade fosse autoexplicável e impositiva. Ademais, a utilização de uma linguagem predominantemente “técnica” e objetiva, além de desenvolvimentos com alta complexidade econométrica, passam a impressão de que seja uma abordagem neutra, e, por isso, passível de ser utilizada por qualquer teoria.

¹³ Ferraz (2003) faz ressalvas sobre as implicações desse movimento nos países desenvolvidos. Para o autor, “a crítica aos dois fenômenos acima citados – mudança do paradigma do pleno emprego para o da estabilidade, e do paradigma do dirigismo para o mercado – converge e reforça as preposições de que existiria um único modelo de desenvolvimento a ser adotado, que Peter Evans (2001) recentemente e de forma crítica denomina de “monocultura institucional”. Este novo paradigma foi sintetizado no que se convencionou chamar de Consenso de Washington e que encerra, na liberalização econômica, o eixo de suas preposições. A idéia central nesta abordagem é o entendimento, a priori, de que a ação estatal pode ser, por si só, negativa para o desenvolvimento. Entender esse paradigma é fundamental para situar o debate contemporâneo sobre o desenvolvimento econômico.” (FERRAZ, 2003, p.14).

¹⁴ “[...] liberalização econômica passou a ser o principal mandamento de consultores econômicos, verdadeiros “pregadores”, alçados à condição de sábios incontestáveis, e marca central de uma nova ideologia abrangente de aplicação em qualquer contexto, momento ou lugar.” (FERRAZ, 2003, p.15)

Dentro desse contexto, as proposições ficam presas a abordagens “economicistas de gerenciamento terapêutico”¹⁵ ou ainda a um “economicismo conjunturalista”¹⁶, reforçando um valor fundamental para o liberalismo: a despolitização da economia.

Para Furtado (1976), a associação das decisões econômicas a automatismos é fator crucial para entender a forma de escamotear o elemento de poder:

“(...) o grande alcance ideológico da ciência econômica, no sentido de contribuir para facilitar o desenvolvimento das forças produtivas no quadro do capitalismo, radica em que ela contribui para ocultar o elemento de poder que existe nas decisões econômicas, assimilando-as a “automatismos” ou “mecanismos”, cujas leis deveriam ser “descobertas” e escrupulosamente respeitadas” (FURTADO, 1976, p.30).

Vianna se posiciona sobre o estado atual das reflexões da seguinte forma:

Na maior parte dos trabalhos a tendência que sobressai (...) é a de superestimar a descrição empírica (e os métodos para realizá-la) em detrimento da elaboração teórica. A ciência social assume, assim, um caráter de ciência-fotografia, permitindo que a “hiper-realidade” de seu objeto a ultrapasse.

A autora prossegue argumentando que:

Dispensáveis passam a ser, portanto, as fundamentações teóricas, e supérfluas as discussões acadêmicas sobre elas. O mito do “fim” - da história, da ideologia - se aplicaria aos antagonismos na esfera da teoria econômica, social, política, etc.(VIANNA, 2009, p.15-16)

O mito do “fim” salientado acima se refere à obra de Francis Fukuyama, “*O fim da história e do último homem*” (1989), e sintetiza bem a utopia liberal segundo a qual além da

¹⁵ Mauriel, 2006, p.53.

¹⁶ Fiori, 2002, p.109.

história ter chegado ao fim, pois teria alcançado o ápice de sua evolução econômica e política, a competição entre as principais ideologias teria sido finalmente superada.

Essa teoria apresenta falhas importantes que, como vimos, ensejam implicações de políticas públicas das mais diversas. Quando às questões práticas, a hipótese neoclássica segundo a qual o desenvolvimento capitalista geraria convergência nas taxas de crescimento e a distribuição igualitária dos frutos do progresso claramente não se comprovou. Ao contrário, o progresso técnico se concentrou com o desenvolvimento do comércio global e do fluxo de capitais, beneficiando somente um pequeno grupo de países desenvolvidos, ampliando, com o tempo, as assimetrias existentes entre pobres e ricos.

Chang (2004) sugere que a política recomendada aos países em desenvolvimento é uma forma de os países desenvolvidos “chutarem a escada” e restringirem o desenvolvimento econômico dos primeiros, pois significa na prática o estabelecimento de elementos que constroem as nações ainda em processo de desenvolvimento a adotarem políticas social, industrial, comercial e tecnológica ativas.

O autor analisa o desenvolvimento dos NDCs (*Now-developed countries*) e argumenta que as reformas liberais propostas são distintas das políticas intervencionistas adotadas pelos países avançados em seu processo de desenvolvimento. A idéia neoliberal de que necessariamente haverá convergência se forem adotadas as políticas e instituições consideradas imprescindíveis para a promoção do desenvolvimento econômico funciona, na realidade, como justificativa para que os países em desenvolvimento se adequem aos “padrões mundiais”. As políticas e instituições tão recomendadas aos países em

desenvolvimento não foram de fato empregadas pelos países desenvolvidos quando estavam em processo de *catching up*¹⁷.

O pressuposto de que a burocracia e os políticos são indivíduos racionais motivados somente por seus próprios interesses e que, por isso, a ação estatal estaria sujeita ou capturada por grupos de interesse, também é refutável¹⁸. O argumento liberal é de que o comportamento *desse* agentes ou grupos de interesse desvirtuaria o funcionamento dos mercados. A solução para essa inevitável situação seria, novamente, a despolitização da economia, expressa, por exemplo, na proposta de independência do Banco Central ou na criação de agências reguladoras “tecnicamente isentas”. Aqui cabe a constatação de uma contradição no argumento liberal: se todos os agentes pautam suas condutas pelo auto-interesse e/ou são capturados por grupos de interesse, porque os funcionários de agências reguladoras ou do Banco Central não agiriam da mesma forma?

Sobre a proposta de inserir na letra da lei a independência ao Banco Central do Brasil, Kliass (2010) assinala que:

17 “[...]Contrary to the official history of capitalism, virtually all NDCs have actively used tariffs, subsidies and other measures of intervention, especially in the early days of their economic development [...] all of them used infant-industry protection, when they were trying to develop new industries, [...] trade protection was much more seriously practised in the supposed ‘free trade’ economies of the UK and the USA, [...] many states financed and subsidized large-scale and/or risky investments, [...] many of them sponsored technology acquisition – through both legal (funding studies abroad) and illegal (the poaching of skilled workers, industrial espionage) means. [...] All countries have used interventionist measures when necessary and possible” (Chang, 2004, p. 43).

18 Evans (1998) ressalta: “[...] os enfoques “neo-utilitaristas” [...] partem da premissa de que todas as instituições, incluindo o Estado, podem ser conceituadas como simples agregação do auto-interesse individual [...] No entanto, os esforços para adotar a lógica “neo-utilitarista” a fim de compreender e prever o comportamento das organizações governamentais têm se mostrado insatisfatórios, tanto do ponto de vista teórico quanto prático. Até mesmo as instituições oficiais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, têm sido levadas a adotar um enfoque mais institucional-comparativo.” (Evans, 1998, p.51)

Não existe nenhum suposto saber científico ou conhecimento técnico dos processos econômicos para justificar eventuais decisões apresentadas como “isentas” por parte do cidadão que toma, circunstancialmente, assento na diretoria daquela instituição. Há diferentes modelos de compreensão da dinâmica econômica, distintas formas de explicação do fenômeno econômico, um sem número de propostas de solução para as recorrentes crises do capitalismo. Isso para não mencionar os debates a respeito do modelo de desenvolvimento mais adequado ao nosso País e a forma como a condução da política monetária deve a ele se subordinar. Toda decisão de política econômica tem interesses envolvidos, sejam contra ou a favor. Trata-se de decisão de caráter absolutamente político. E como tal deve ser tratada, sem nenhum véu de neutralidade. (KLIASS, 2010)

Especialmente para os países latinoamericanos, a implantação das políticas liberalizantes nos anos 90 trouxe resultados negativos em muitas dimensões, tais como: aumento dos encargos públicos financeiros, queda das taxas de investimento e crescimento, deterioração das contas externas, concentração da riqueza e do controle dos mercados, redução da participação do salário na renda e aumento do desemprego e do subemprego (FIORI, 2001).

Durante o período em que vigorou a “onda neoliberal”, mesmo nos países desenvolvidos, houve forte impacto nos índices de desigualdade. Lavinias e Cobo (2009), por exemplo, mostram que o índice de Gini na Inglaterra piora substancialmente, passando de 0,235 em 1979 para 0,345 em 1997. Nos EUA, o índice em 1980 é 0,403 e sobe para 0,428 em 2000, indicando uma piora na distribuição de renda durante o período assinalado¹⁹.

¹⁹ Nos países anglo-saxões se deu o que Esping-Andersen (1995) chamou de *rota neoliberal*, implicando em redução da proteção social, incentivos a expansão de planos privados de capitalização individual,

Dessa forma, dado que o que tem se verificado como regra é a divergência entre os níveis de desenvolvimento econômico e a manutenção ou aprofundamento das assimetrias entre países e estratos sociais, abre-se espaço para novas discussões que incorporem critérios mais realistas, progressistas e inclusivos. Para isso, há que se transpor as dificuldades impostas por um modelo cujos enunciados gerais limitam o horizonte especulativo.

Celso Furtado, já em 1976, aponta para a insuficiência do quadro conceitual com que costumeiramente trabalha o economista. Nas palavras do autor,

“(...) um prolongado esforço para compreender os processos históricos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, apoiado nos instrumentos da análise econômica, levou-me à convicção de que a elaboração de uma “dinâmica econômica” que seja algo mais do que uma série de exercícios engenhosos para distração de professores universitários, é objetivo inalcançável dentro do quadro de referência em que trabalhamos” (FURTADO, 1976, p.9).

Mais adiante ressalta que “a análise econômica corrente, fundada numa concepção funcionalista dos processos sociais, é reconhecidamente insuficiente para captar aspectos fundamentais dos sistemas econômicos contemporâneos” (idem, p.13)

As matérias com que se preocupa o economista são determinados problemas sociais que foram simplificados expressamente para ser tratados com métodos específicos. Esse processo de simplificação assume, como salientado, a forma de eliminação de diversos

flexibilização do mercado de trabalho e dos salários por meio da redução do peso de encargos sociais e depreciação do salário mínimo legal. Predominou a liberalização e ênfase na focalização dos benefícios. Nos países de rota liberal houve aumento da desigualdade e o crescimento dos níveis de pobreza. Ao contrário, nos países escandinavos, onde os *welfare states* são mais abrangentes e universalistas, houve apenas ajustes marginais, ficando seus sistemas preservados. Quanto à desigualdade, ficou estável ou até mesmo diminuiu e em nenhum dos países escandinavos houve crescimento da pobreza. (ESPING-ANDERSEN, 1995)

fatores e, sobretudo, do fator tempo. Nesse sentido, cabe o questionamento de até que ponto é imprescindível impor o emprego exclusivo de teorias e visões do real amparadas em conceitos e concepções estreitos. Uma análise mais robusta implica reconhecer essas dimensões tornando os problemas mais espessos e complexos, desdobrando, portanto, os limites do “econômico” de forma a abordar o conjunto dos processos sociais.

Seguindo as orientações de Furtado, entendemos que não é possível associar o processo de desenvolvimento apenas às variáveis econômicas. Isso implica na compreensão de que o desenvolvimento está relacionado a aspectos políticos, econômicos, institucionais, sociais e culturais, além de ser resultado de uma construção histórica.

A história do capitalismo, em especial o desenvolvimento do pós-guerra dos países europeus, é marcada por exemplos nos quais a promoção do dinamismo econômico e redução das desigualdades sociais não foram resultados espontâneos da expansão dos mercados. Outrossim, decorreram do planejamento e orientação estatal que, ainda, revelaram formas variadas de interação *construídas* entre Estado e economia.

Medeiros (2001) ao analisar o papel das instituições, do Estado e do mercado no processo de desenvolvimento, conclui que

“(...) o processo civilizatório que os economistas percebem apenas funcionalmente é um longo processo não redutível a uma razão econômica, mas a um conjunto de circunstâncias historicamente específicas. Formam-se assim distintas variedades e estilos nacionais de capitalismo. As instituições que emergem desse processo não são nem racionais nem irracionais, eficientes ou ineficientes; são sociais” (MEDEIROS, 2001, p.71).

Além disso, o desenvolvimento e o grau de desigualdade social estão relacionados às formas de apropriação do produto social ou do excedente econômico que, por seu turno, possuem ligações profundas com a estrutura de classes da sociedade. Esse conceito de excedente é freqüentemente abandonado pela análise econômica tradicional o que, segundo Furtado (1976), revela a intenção de construir uma ciência econômica desconectada das estruturas sociais. Esse propósito contribuiu para insuficiência explicativa da ciência econômica:

“(...) como pretender ignorar as estruturas sociais não é mais nem menos do que aceitar as que existem no presente como imutáveis, explica-se como o campo de estudo do economista se haja restringido tanto e que tenham sido eles os últimos a compreender a própria evolução da economia capitalista” (FURTADO, 1976, p.17).

Desse modo, vale frisar, o mercado não possui uma existência autônoma com relação à política. Ao contrário, como nos ensinam Polanyi (1980) e Fiori (2002;2007), o desenvolvimento do sistema capitalista associou-se à avassaladora presença do Estado para dissolução de formas de interação não mercantis²⁰. Os mercados são construções históricas com envolvimento crescente do Estado e só operam bem quando sustentados por estruturas sociais²¹. Ademais, a evolução de um sistema de criação de riqueza é inseparável do

²⁰ Polanyi afirma que “o caminho para o livre mercado estava aberto e era mantido aberto graças a um enorme aumento no intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado” (POLANYI, 1980, p. 140).

²¹ Evans ressalta: “sem o Estado, o mercado, a outra instituição-chave da sociedade moderna, não funciona” (EVANS, 2004, p.28). O Estado, mesmo que de forma imperfeita permanecerá no centro das soluções dos problemas da vida coletiva, até que sejam descobertas outras maneiras menos hierarquizadas de assegurar o interesse geral sobre o particular, de prover os bens coletivos e de sustentar os processos de transação. Chang (2004) converge para o mesmo argumento, afirmando que o próprio mercado é um constructo político, pois também se trata de uma instituição: “*Emphasizing the institutional nature of the market requires that we have to bring politics explicitly into the analysis of the market [...] markets are in the end political constructs, in the sense that they are defined by a range of formal and informal institutions that embody rights and obligations, whose legitimacy is ultimately determined in the realm of politics*”. (CHANG,2004,p.52).

processo de acumulação do poder político o que significa que a composição do excedente econômico possui forte correlação com o sistema de dominação social: “todo poder tem uma dimensão política (uso da coação) e outra econômica (formação-aplicação do excedente)” (FURTADO, 1976, p.29).

Sendo assim, a idéia de despolitização da economia é um grande equívoco. O próprio mercado é um constructo político. O estabelecimento e a distribuição de direitos de propriedade e obrigações legais dos participantes dos mercados - que os liberais consideram dados - são fundamentalmente um exercício político²². Portanto, não há como usar um critério isento de discussões políticas – como pretende o conceito paretiano. Para Chang (2002), a obsessão liberal pela despolitização, além de impossível, fere os princípios democráticos:

*(...) o que os neoliberais realmente fazem ao falar de despolitização do mercado é presumir que a fronteira particular entre Estado e mercado que desejam construir é a correta (...) com isso, os neoliberais não estão apenas assumindo sua própria visão política como "objetiva" e "acima da política", mas também estão minando o princípio do controle democrático” (CHANG, 2002, p. 52).*²³

Os direitos civis, políticos e sociais progressivamente conquistados na esfera política afetam e determinam o funcionamento dos mercados e alteram substancialmente a

²² Furtado (1976) salienta que até o sistema de preços é resultado das interações políticas entre grupos sociais: “O sistema de preços, que os economistas em geral apresentam como existindo independentemente dos agentes que tomam as decisões que dão origem aos mercados é, em realidade, a resultante da ação conjugada de todas as forças que respondem pela amplitude relativa do excedente e pela forma como este é finalmente utilizado” (FURTADO, 1976, p.30).

²³ Tradução livre do trecho original: “(...) what the neoliberals are really doing when they talk of depoliticization of the market is to assume that the particular boundary between market and the state they wish to draw is the correct one (...) the neoliberals are not only dressing up their own political view as ‘objective’ and ‘above politics’, but are also undermining the principle of democratic control” (CHANG, 2002, p. 52).

distribuição de renda e riqueza. Assim, a expansão da cidadania definida como o conjunto de direitos acumulados historicamente é reflexo da modificação da estrutura social em prol de demandas por mais equidade e direitos substantivos. É a conquista de um status de pertencimento a uma determinada comunidade²⁴.

Segundo Polanyi (1980), essa conquista foi possível, justamente, pelo aumento das distâncias e desigualdades promovidas pelo avanço das relações mercantis. O capitalismo baseado em mercados autorregulados teria, segundo o autor, uma tendência à autodestruição devido à criação das mercadorias fictícias (terra, trabalho e capital) impulsionadoras do “moinho satânico”. A sociedade cria, em reação, mecanismos de autoproteção em resposta ao processo contínuo de *mercantilização* que, se levado à última conseqüência, causaria o rompimento do tecido social. Na verdade, mais do que autoproteção, a sociedade cria formas de progressivamente apropriar-se de uma riqueza que lhe é negada pelo mercado (FIORI, 2000).

Embora não haja um padrão único, em paralelo à evolução das economias de mercado houve elaboração desses mecanismos de compensação, mediante a criação de instrumentos de regulação, promoção e proteção social, a fim de manter a ordem vigente e evitar o colapso do sistema. A criação do *Welfare State* e a expansão dos direitos de cidadania demonstram que um regime produtor de desigualdade acarretou, a fim de manter a coesão social, reações em prol de equidade. Os direitos progressivamente conquistados na esfera política impediram assim a destruição da economia de mercado, pois permitiram “a

²⁴ Marshall ressalta que sua expansão é paralela ao desenvolvimento do capitalismo: “Se estou certo ao afirmar que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento na Inglaterra pelo menos desde a segunda metade do século XVII, então é claro que seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade.” (MARSHALL, T.H., 1967, p.76).

grande transformação” que se revelou na emergência de um paradigma baseado na interferência planejada do Estado.

Portanto, de forma diferente dos liberais que associam os problemas sociais às carências individuais, há os que os associam a processos econômicos, sociais e políticos e, portanto, a questões relacionadas à estrutura social que devem ser tratadas no âmbito das decisões coletivas.

Sob esse prisma, a questão da pobreza, por exemplo, é vista por uma perspectiva ampliada, considerando-a como um fenômeno de caráter relativo, inserindo a questão do tempo, a estrutura social e institucional, não sendo, portanto, mais expressa somente em função da renda. A pobreza tende a ser vista como privação de bem-estar não somente pela insuficiência de renda, mas também em função de carências diversas que vão desde as nutricionais, passando pelas habitacionais e educacionais, até as de participação social e política.

Nessa abordagem, o fenômeno da pobreza é relacionado ao da desigualdade e exclusão social, passando a uma ótica dinâmica, cumulativa e multidimensional²⁵. E, por isso, as formas de aferição passam a ter uma concepção relativa e o combate à pobreza se dá por um conjunto de políticas sociais integradas em gêneros ou “in kind” e por transferências monetárias cujo objetivo é assegurar direitos.

²⁵ Nesta concepção, se enquadra Townsend, para quem “as pessoas são relativamente pobres se não puderem usufruir, plenamente ou suficientemente, de condições de vida – isto é, dietas, amenidades, padrões e serviços – que lhes permitam atuar, participar e comportar-se, tal como seria esperado, na qualidade de membros que são de uma sociedade” (LAVINAS, 2003, p.8).

Nessa acepção, da qual fazem parte Polanyi (1980) e Marshall (1967), a questão social é vista como o risco de fratura resultante do processo de *mercantilização*, portanto, relacionada à estrutura socioeconômica vigente. Por isso, as políticas sociais não são limitadas e extrapolam a questão da pobreza:

*“O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande [...] a **igualdade de status é mais importante do que a igualdade de renda**” (MARSHALL, 1967, p.94 - grifo nosso.).*

No que tange às antinomias clássicas, as visões não-liberais argumentam que a perseguição do ideal da liberdade, na realidade, não resulta em liberdade concreta para todos, pois permite que profundas desigualdades se concretizem no plano da vida real. Desse modo, “o ideal de igualdade, para deixar de ser um ideal abstrato, requer freios ao exercício de liberdade” (VIANNA, 2009, p.6).

Para Polanyi (1980), o problema está na concepção dos ideais e propõe uma ressignificação do ideal de liberdade para que seja compatível com igualdades substantivas:

...na raiz do dilema está o próprio significado da liberdade. A economia liberal encaminhou os nossos ideais numa falsa direção [...] Ela foi, porém, a resultante de uma visão de mercado da sociedade, que igualava a economia a relações contratuais, e as relações contratuais com a liberdade. (POLANYI, 1980, p.300)

Liberdade e igualdade se compatibilizam através da associação ao conceito de direitos de cidadania que, por sua vez, se associam à cobertura de um rol ampliado de riscos, extrapolando até mesmo as visões social-democratas, com a finalidade de

corresponder a uma efetiva alteração das estruturas sociais e garantir a reprodução dos indivíduos fora do mercado:

“Quando os direitos sociais adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma desmercantilização do status dos indivíduos vis-à-vis o mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

Desse modo, é outro o ponto de vista dos economistas de corte não-liberal (keynesianos, estruturalistas e institucionalistas). Para esses, o desenvolvimento deve ser entendido como um processo que combine crescimento e inclusão social. O esforço de política pública deve se focar na expansão sistemática de postos de trabalho com remuneração socialmente adequada, e na elevação do gasto social *per capita*. A concepção subjacente é que a expansão da renda real e a criação de empregos em atividades regulares reduzem os níveis de pobreza e melhoram a distribuição de renda, além de assegurarem crescimento econômico duradouro. Sobre esse aspecto, Medeiros (2003) afirma que

“a ajuda e a transferência aos mais pobres não podem iludir ou desconsiderar esse fato fundamental: o direito ao trabalho e a uma remuneração adequada é um compromisso básico de qualquer noção realista de justiça distributiva. Do ponto de vista do pensamento keynesiano e estruturalista, trata-se de criar as condições através da expansão do emprego formal e da elevação do produto per capita para que as transferências sociais e a solidariedade com os grupos mais frágeis da sociedade possam, de fato, afirmar-se” (MEDEIROS, 2003, p. 337).

Desse modo, o que distingue a análise proposta nesse trabalho e a diferencia da análise de corte liberal é a percepção de que o imperativo da equidade e da redução da

pobreza só pode ser atingido a partir de um projeto articulado de desenvolvimento econômico e social liderado pelo Estado.

Apoiados nessa concepção de desenvolvimento, as conclusões desse capítulo indicam que a solução do dilema da coesão social e da afirmação dos valores sociais requer o recurso de uma definição mais ampla de justiça social.

Desse modo, superada a visão liberal, procurar-se-á analisar, a seguir, as alternativas de políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento social.

2. A Questão Social e suas Formas de Enfrentamento

Robert Castel em “*As metamorfoses da questão social*” (1995) afirma que a ‘*questão social*’ é uma *aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura*. (CASTEL, 1995, p. 30). Para o autor, a questão social é um desafio que questiona a capacidade de integração social e expõe as variadas formas de compreender suas relações de interdependência. A disposição para solucionar esse enigma, portanto, coloca em xeque a capacidade da sociedade de decidir quais serão os valores e objetivos fundamentais a perseguir, em conviver com o conflito e a pluralidade de visões, assegurando uma convivência harmônica.

A questão pode ser entendida como tudo aquilo que põe em risco a integração da sociedade: a pobreza, a estratificação social, o desemprego, a concentração de poder e renda, entre outros. A determinação do que será tratado como *questão social* dependerá das convenções formadas socialmente. A cada diagnóstico e a cada forma de concepção e enfrentamento dos riscos sociais estará manifestada determinada maneira pela qual a sociedade buscará entender e enfrentar a questão da sua coesão. Está fundamentalmente relacionada, portanto, com a concepção de justiça predominante ou os valores compartilhados.

Por essa razão, as políticas públicas dirigidas ao “social” não são facilmente definidas e podem se manifestar das mais variadas formas nos Estados modernos.

Como modalidade de política pública, a política social é uma prática governamental cujo objetivo é modificar situações, sistemas, práticas e comportamentos, ou seja, alcançar

resultados que o sistema socioeconômico *per se* não atingiria.²⁶. Implica, portanto, um conjunto de intervenções cujo objetivo é promover e priorizar mudanças sociais.

Nesse sentido, a política social depende ou é fruto de uma determinada conjuntura social já que uma inflexão na realidade depende, antes de qualquer coisa, desta realidade cujo curso a intervenção busca alterar. Castel (1995) assinala que

O hiato entre a organização política e o sistema econômico permite assinalar, pela primeira vez com clareza, o lugar do “social”: desdobrar-se nesse entre dois, restaurar ou restabelecer laços que não obedecem a uma lógica estritamente econômica nem a uma jurisdição estritamente política. O “social” consiste em sistemas de regulações não mercantis, instituído para tentar preencher esse espaço (CASTEL, 1995, p. 31).

O autor concorda, então, que a conjuntura social, a estrutura política e a ordem econômica são as instâncias que moldam e originam a intervenção no “social”.

Contudo, a fotografia da situação, embora fundamental, não revela a trajetória das relações sociais que levou à sua construção. Além disso, reforçando o argumento da subjetividade em torno da questão, a realidade por si só não explica as formas de se conceber a política social. É importante reconhecer que a perspectiva sob a qual se enxergam os problemas apresentados na realidade é fator determinante, donde se apreendem os princípios e concepções teórico-ideológicas acerca da natureza e do papel das políticas sociais.

²⁶ “[...] social policy uses political power to supersede, supplement or modify operations of the economic system in order to achieve results which the economic system would not achieve on its own [...]” (MARSHALL, 1967, p.15).

Isso significa também reconhecer que a concepção de justiça predominante e a capacidade dos atores sociais de negociar politicamente suas posições na agenda pública são condicionantes fundamentais para entendermos a construção das políticas públicas nos diversos países. As respostas dadas pelas nações à questão social foram historicamente diversas e são ainda hoje diversas em função de suas estruturas político-institucionais, configurando modelos diferenciados de políticas sociais.

Nas palavras de Marshall, “política Social é um termo amplamente utilizado, mas não possui uma definição precisa. O significado que lhe é dado em contextos particulares é, principalmente, uma questão de conveniência ou de convenção” (MARSHALL, 1967, p.11)²⁷.

Percebe-se que, segundo Marshall (1967), um dos aspectos cruciais para conceituar as políticas públicas dirigidas ao social é justamente compreender seus distintos significados atribuídos em contextos específicos. Tais distintos significados decorrem de conveniência ou convenção, ou seja, são estabelecidos por meio de escolhas e/ou acordos. Desse modo, os aspectos citados enfatizam a dimensão política e histórica do tema sugerindo que, contemplando estas dimensões, de modo articulado, se pode avançar na definição de política social e na identificação de seu objeto.

Do ponto de vista dos valores sociais, os Estados modernos foram fortemente influenciados pelos ideais da Revolução Francesa – “Liberté, égalité, fraternité” (liberdade, igualdade e fraternidade). Seus princípios fundamentais estão inscritos nas Constituições de

²⁷ Tradução livre do original: social policy is a term which is widely used but does not lend itself to precise definition, the meaning given to it in any particular context **is largely a matter of convenience or of convention**”. (MARSHALL, 1967, p.11, grifos nossos)

praticamente todos os países democráticos, inclusive na Constituição Federal brasileira (STF, 2009).

Na Carta Constitucional de 1988, essa influência se revela logo no início do texto onde se instaura um Estado Democrático de Direito “designado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, (...), a igualdade (...), como valores supremos de uma sociedade fraterna (...)”. Em seguida, no artigo 3, a carta diz constituir um objetivo fundamental da nação a “construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (CF, 1988).

Diversos autores já ensaiaram sobre os dilemas que envolvem a afirmação desses postulados clássicos (POLANYI (1980), VIANNA (2009); SEN (2000), UGA (2007)) e informam que a compreensão dada aos conflitos e complementaridades desses postulados se transmite aos princípios e concepções de políticas públicas que, por sua vez, se revelam em estratégias concretas de enfrentamento das questões sociais.

Na literatura econômica, Barr (2004) argumenta que as intervenções devem buscar combinar três condutas: eficiência no uso dos recursos, distribuição dos recursos de acordo com princípios de equidade e justiça, e preservação da liberdade individual.

O autor sublinha que o desafio é justamente combinar os três pressupostos, embora ressalte a eficiência como condição necessária (mas não suficiente) para garantia de justiça social, equidade e liberdade individual. A conjunção desses pressupostos pode variar uma vez que os conceitos são definidos (e percebidos) de formas diversas e, ainda, podem ter pesos relativos distintos de acordo com a visão de mundo predominante. Por essa razão, formaram-se diferentes modelos de proteção social.

A busca de soluções para lidar com a questão social e os supostos dilemas entre pressupostos fez emergir um conjunto vasto de modalidades de intervenção. Titmuss (1963) sugere a figura de um iceberg para conotar as políticas sociais mais ou menos visíveis embora igualmente importantes para afetar o padrão de consumo, a qualidade de vida, o acesso a direitos, serviços, seguros e ativos.

As intervenções diretas e mais aparentes são aquelas referentes: (i) à provisão de bens públicos tais como saúde, educação, saneamento e segurança pública; (ii) às transferências diretas de renda como aposentadorias e pensões para os inativos, programas de combate à pobreza e/ou à fome e outros tipos de programas compensatórios e assistenciais.

As intervenções indiretas e, portanto, menos visíveis são: (i) a política fiscal e tributária que atua sobre gastos e impostos, respectivamente, e pode alterar significativamente a renda dos indivíduos e famílias por meio de isenções e deduções fiscais e imposto de renda negativo. O perfil da tributação – progressivo, regressivo ou proporcional – também impacta substantivamente o padrão de redistribuição da sociedade; (ii) a política de emprego que, segundo Barr (2004) e Titmuss (1963), é fundamental para garantir o bem-estar ocupacional²⁸. A política do salário mínimo, por exemplo, ao instituir um piso salarial, regula a assimetria existente entre oferta e demanda de trabalho

²⁸ Barr (2004) identifica quatro formas de provisão de bem-estar: (i) o mercado de trabalho – salário, emprego e renda que geram bem-estar ocupacional; (ii) a ação solidária ou o voluntariado; (iii) a provisão pública de serviços ou de renda monetária e o sistema fiscal-tributário; (iv) a provisão privada (mercado securitário e poupança)

protegendo os trabalhadores – ativos e inativos – da armadilha da pobreza, da baixa qualificação e dos baixos salários (LAVINAS, 2006).

Quanto às modalidades de provisão de bens e serviços públicos, temos a seguinte classificação (LAVINAS, 2006; BARR, 2004):

- Financiamento pelo setor público e produção pelo setor privado (por exemplo: saneamento básico, moradia);
- Financiamento e provisão públicos (por ex. educação básica e saúde);
- Aquisição pelo Estado de produtos fabricados pelo setor privado (remédios, por exemplo);
- Transferência de renda pelo Estado para prover serviços (bolsa de estudo, dedução fiscal para aposentadoria privada) ou para promover o consumo de bens e serviços (programa de transferências de renda).

Quanto às modalidades de gasto que integram o rol de políticas sociais, temos;

- Benefícios na forma de bens e gêneros ou serviços (benefícios *in kind*);
- Benefícios monetários ou transferências diretas de renda (benefícios *in cash*).

Esses benefícios podem ainda ser qualificados segundo mecanismos para sua concessão:

- Contributivos, quando a concessão depende de contribuição prévia;

- Não-contributivos sujeitos a comprovação de renda, quando a concessão independe de contribuição prévia, mas está condicionada a determinadas características (nível de renda ou composição da família) ou critérios de elegibilidade;
- Não-contributivos universais, quando a concessão é garantida sem restrições a todos.

Os sistemas de proteção social costumam combinar distintas modalidades de benefícios. O modelo combinatório vai definir o grau mais universal ou mais residual do sistema. De todo modo, os distintos arranjos expressam modelos combinatórios variados que sempre geram alguma medida de *desmercantilização* de bens e serviços, isto é, formas de provisão fora do mercado. Por isso, no âmbito desse trabalho adotaremos a definição de Briggs (1969) para definir o conjunto de políticas que integram as intervenções no *social*:

É um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado (através das políticas e da administração) com o intuito de modificar as forças de mercado ao menos em três direções: i) assegurando a indivíduos e famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de suas propriedades; ii) reduzindo o grau de insegurança dos indivíduos e famílias ao contribuir para que disponham de meios de atender a certas “contingências sociais” (por exemplo, doença, velhice, desemprego) e assim evitar crises; iii) garantindo que todos os indivíduos sem distinção de status ou classe possam receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis (BRIGGS, 1969, p.19)

Nas seções seguintes procurar-se-á mostrar que as peculiaridades históricas, políticas e institucionais motivaram a formação de modelos diferenciados de políticas sociais, que combinam, de forma variada, os elementos citados na definição de Briggs. Além disso, se far-se-á uma avaliação dos tipos de arranjos institucionais procurando

verificar qual modelo é mais efetivo em termos de redução da pobreza e das desigualdades sociais.

2.1 As principais fases das políticas sociais

Um olhar panorâmico sobre a evolução da política social nos países ocidentais nos permite identificar três grandes fases da política social que iremos descrever brevemente (VIANNA, 2002).

As intervenções começam a ser produzidas contemporaneamente ao contexto de transição para o capitalismo, de expansão do comércio e das cidades. Com o desenvolvimento do capitalismo e a proletarização das famílias que perdem o direito ao cultivo da terra para sua subsistência, a pobreza começa a emergir nas cidades. São contingentes crescentes que se deslocam para os burgos onde há comércio, e vivem da bondade dos estratos sociais mais ricos e da filantropia das igrejas. A primeira fase de políticas sociais constituiu na chamada Lei dos Pobres que teve pioneirismo inglês e posteriormente disseminou-se pelos países europeus.

A Lei dos Pobres tornava compulsória a caridade com a criação de um fundo público (financiado por impostos) que tinham como objetivo retirar os pobres das ruas. O risco social, nesta fase, é a pobreza que ameaçava a sociedade por meio da indigência, doença, furto, degradação dos costumes etc. Quanto às formas de benefício, variaram de distribuição de alimentos, complementação salarial, recolhimento a asilos e recrutamento para trabalhar em manufaturas públicas (VIANNA, 2002).

A Lei dos Pobres votada em 1601 na Inglaterra estabelece uma classificação dos pobres em três categorias: i) os impotentes (velhos e doentes); ii) os com capacidade de trabalho, mas sem lar; e, iii) os avessos ao trabalho (fabril). Para os classificados na terceira categoria, estavam previstas punições nas casas de correção. Esse foi o modelo de gestão da pobreza que durou 200 anos até a revisão da Lei dos Pobres em 1834 (*Poor Law Report*). Nessa ocasião, sob influência do pensamento liberal, predominou na Inglaterra a visão da assistência como incentivo à vagabundagem e à mendicância devendo, por isso, ser reformulada. A nova lei, embora torne a assistência pública dever do Estado, restringe os critérios de elegibilidade para ter direito à assistência, aumenta os controles sobre os beneficiários da assistência (contrapartidas) e torna a assistência desconfortável e cruel com objetivo de reduzir a demanda por benefícios. Pela Lei de 1834, só eram elegíveis à assistência os doentes e incapacitados. Os aptos ao trabalho não poderiam receber nenhuma assistência, nem mesmo temporariamente. Segundo Lavinias e Cobo,

“(...) trata-se de uma estratégia velha conhecida onde a busca voluntária da estigmatização do beneficiário da assistência reflete um julgamento moral da pobreza (...) [que] ainda hoje influencia a formulação e o desenho de programas sociais focalizados de combate à pobreza, ao tornar como pressuposto que qualquer auxílio à população carente funcionaria como um desincentivo ao trabalho” (LAVINAS e COBO, 2009, pg. 3).

Em fins do século XIX, a segunda fase de políticas sociais é iniciada diante de evidências de que a pobreza - que afligia não só aos pobres, mas também aos trabalhadores – não constituía o único risco social. O proletariado fabril e industrial estava vivendo em condições sub-humanas, expostos a graves problemas de saúde, alta mortalidade, falta de saneamento, fome, sem regulação da jornada de trabalho, etc., como aponta o trabalho do antropólogo Rowntree (1901 apud LAVINAS E COBO, 2009). Assim, a concepção do

pobre como marginal, avesso ao trabalho ou incapacitado é desmistificada, pois também os trabalhadores vivem na pobreza e até na indigência, dadas as suas péssimas condições de trabalho e remuneração.

Diante dessa evidência, surge na Alemanha de Bismarck, ao final do século XIX, uma importante inovação institucional: o seguro social. Esse seguro estabelece que, por meio de uma contribuição compulsória realizada por empregados e empregadores, os trabalhadores e seus familiares estariam assegurados em qualquer situação de inatividade (acidente, velhice, maternidade, etc.). Os seguros sociais compulsórios despontam como modelo dominante e revelam a influência de atores sociais e arranjos institucionais em influenciar na agenda e incorporar as demandas dos trabalhadores, inaugurando a política social como contrapartida do mercado de trabalho.

Sob esse aspecto, Vianna (2002) assinala que a implantação dos seguros sociais na Alemanha,

“(...) foi uma opção claramente política, ainda que autoritária. A política social de Bismarck tinha por objetivo o enfrentamento do movimento operário e conformava uma proposta intencional de organização do universo do trabalho – o corporativismo submetido ao Estado – e de controle social. Buscava conter o avanço da social-democracia e, assim trocou benefícios (a cobertura de riscos, para os assalariados, decorrentes de doenças, acidentes de trabalho e incapacidade laborativa devida à idade) pelo cerceamento da atividade sindical. [...] reprimindo reivindicações mais vigorosas, por um lado, e, por outro, oferecendo concessões e termos de política social, infringiu uma derrota ao movimento sindical e consolidou o recém-unificado Reich” (VIANNA, 2002, p.4).

É neste momento que surgem os primeiros benefícios previdenciários, o auxílio doença, seguro para acidentes de trabalho e a aposentadoria. Esses benefícios criados originalmente na Alemanha se generalizaram rapidamente para Áustria, Noruega, Dinamarca, Itália e Finlândia ainda no século XIX.

Logo depois, em 1913, a Suécia introduz um sistema universal de aposentadorias de valor modesto, complementado por outros benefícios, a saber, seguro social (contributivo) e benefícios assistenciais (mediante comprovação de insuficiência de renda). O pioneirismo Sueco abriu caminho para Inglaterra e outros países nórdicos adotarem aposentadorias e pensões básicas, para todos, ainda que aquelas de natureza contributiva assegurem um benefício em valor mais elevado.

Na medida em que foram disseminados houve ainda progressiva incorporação de parcelas cada vez maiores de trabalhadores. O seguro estabelecido como contrato social rompe com a visão de política social assistencialista. O grande pilar dos seguros sociais é a meritocracia já que faz jus ao benefício aquele que, por sua inserção no mercado de trabalho, contribuiu. Assim, o seguro social retirava o estigma da política social.

Segundo Lavinias e Cobo (2009),

“(...) o seguro social rompe com o padrão da assistência à pobreza, que era caracterizado por uma intervenção residual, ocasional, diferenciada, discricionária e local, e garante inclusão, através da compulsoriedade das contribuições. Ademais, vai garantir benefícios padronizados (após definir riscos-padrão), normatizados, de forma automática e imparcial, com base em direitos e obrigações, numa lógica radicalmente oposta à da assistência aos pobres” (LAVINAS E COBO, 2009, p.5).

O seguro social é um benefício contributivo que visa garantir segurança econômica aos indivíduos ao longo de seu ciclo de vida. A finalidade é suavizar o consumo (*smooth consumption*), isto é, evitar a perda de bem-estar decorrente de grandes oscilações de renda, como ocorre na aposentadoria, desemprego, maternidade e inatividade. O seguro social foi uma inovação institucional importante que permitiu aos trabalhadores elevar seu padrão de bem-estar por meio de garantias e seguranças frente às incertezas geradas pelo mercado de trabalho.

Contudo, esses benefícios estão ligados à capacidade contributiva individual e se limitam à classe dos assalariados, ou seja, são excluídos aqueles que não têm acesso à condição de trabalhador. Por isso, criam um status diferenciado na sociedade: o pobre era assistido enquanto o trabalhador era responsável por sua própria proteção. Essa separação gerou uma conotação negativa à assistência social:

“(...) a Assistência, embora dever moral do Estado, era direcionada para indivíduos cuja situação e status era inferior ao dos beneficiários do seguro social, os trabalhadores. Com isso, crescia, a simbologia negativa da Assistência por força do processo de diferenciação social. O assistido é dependente. Seguro é para quem trabalha. O trabalhador é responsável por si mesmo”. (LAVINAS e COBO, 2009, p.5).

A grande inovação que permitiu a superação dessa dicotomia foi a mudança da lógica do sistema de proteção do *seguro* para a *segurança* por meio da formulação de uma nova compreensão sobre os aspectos da questão social, direcionando as políticas para formas preventivas, inclusivas e generosas, com estabelecimento de patamares mínimos de bem-estar.

O contexto em que se inaugurou a terceira fase da política social foi precedido ou contemporâneo de eventos importantes, como: a crise dos anos 20, transformações no padrão de produção capitalista, vitória do socialismo na URSS, valorização do planejamento na teoria econômica e as duas guerras mundiais.

Essa “revolução” foi realizada na Inglaterra durante a Segunda Guerra Mundial por William Beveridge. A partir da visão beveridgiana, os benefícios não estão mais diretamente ligados à capacidade contributiva individual e as políticas são destinadas a garantir amplos direitos sociais a todos os cidadãos. O reconhecimento que os riscos, incertezas, externalidades e assimetrias de informação inerentes à vida numa sociedade capitalista geram efeitos nefastos, perda de bem-estar, exclusão e provisão insuficiente de bens e serviços se ofertados somente pelos mercados são base de sustentação do modelo onde todos passam a ser financiadores e beneficiários da provisão pública de bem-estar (BARR, 2004). A proteção social alarga seu espaço de atuação intervindo para garantir segurança econômica, redistribuição (horizontal e vertical) e disponibilizando bens e serviços coletivos gratuitos ou a preços inferiores aos de mercado.

O Relatório Beveridge de 1942 forja, portanto, um sistema único de proteção social – a Seguridade Social - com gestão nacional, cobertura compulsória e universal, o que possibilitou o rompimento da dicotomia entre mercedores e não-mercedores que prevaleceu durante séculos.

O pleno emprego é a chave para construção do modelo beveridgiano. A expansão do nível do emprego com elevação sustentada dos salários mais baixos ao lado da universalização dos direitos sociais permite forjar, nas palavras de Andersen “uma **fusão**

peculiar de liberalismo e socialismo” (ANDERSEN, 1995). Essa estratégia de desenvolvimento é considerada fundamental para uma via de crescimento menos desigualitária — que requer um conjunto de políticas públicas articulando o desenvolvimento econômico com a inclusão social.

Nessa ocasião os ingleses adotaram a expressão *welfare state*, em oposição a *war state*, para assim marcar um mundo novo no qual queriam viver. Neste mundo,

[...] a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento (VIANNA, 1998, p.11).

Assim, mais que a pobreza e a ameaça de recusa ao assalariamento, reconhece-se como o risco a não-integração sendo, por isso, as políticas sociais estruturadas como um projeto de integração nacional (ANDERSEN, 1995).

As políticas públicas, nesse contexto, se associam a uma série de ações cuja concepção subjacente é a cidadania entendida como um conjunto de direitos acumulados (direitos civis, políticos e sociais). Esses direitos significam, na acepção de Marshall, “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967). Vale destacar que a mesma concepção está presente também na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

2.2 O elo que faltava: a Renda Básica de Cidadania

As três fases descritas anteriormente, de forma breve, dão uma visão geral da evolução das formas de enfrentamento das questões sociais. Seguindo a definição de Briggs (1969), pode-se sustentar que a evolução das políticas sociais logrou a redução do grau de insegurança mediante a criação de seguros para atender “contingências sociais” decorrentes da inatividade e promoveu o padrão de atendimento dos serviços públicos. Em outros termos, até o momento, destacou-se o aprimoramento dos seguros e serviços sociais (especialmente saúde).

Quanto ao primeiro item da definição de Briggs - assegurar “*a indivíduos e famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de suas propriedades*” -, durante o século XX, diversos mecanismos mais ou menos generosos foram criados para garantia de renda. Encontram-se na Inglaterra, nos países nórdicos, Holanda, Bélgica, Alemanha, Canadá, França etc.

Embora possuam configurações variadas, todos os mecanismos têm por finalidade “criar uma rede de último recurso para os mais desfavorecidos” (VANDERBORGHT E VAN PARIJS, 2006, p. 41). Geralmente, não estão vinculados à concepção mais antiga de assistência social oriunda das Leis dos Pobres, contudo, “têm em comum com esta concepção o princípio fundamental da assistência – a ajuda a quem está involuntariamente necessitado – e as três condicionalidades a ele associadas: a consideração da situação familiar, a comprovação de renda e a disposição para trabalhar” (Idem, 2006, p. 42)

A proposta de Thomas Paine²⁹, importante filósofo inglês que influenciou as revoluções americana e francesa, contesta as três condicionalidades presentes nos programas de transferência de renda convencionais. Sua asserção é em prol de uma dotação incondicional e sem contrapartidas. A concepção do autor é de que a terra em seu estado natural, não cultivada, é propriedade comum de todos os membros da comunidade. Por isso, Paine advoga que os proprietários de terra devem recompensar o não uso desta terra pelos demais membros da comunidade com uma espécie de aluguel. Os recursos oriundos desse aluguel seriam destinados a um fundo nacional, o qual produziria rendimentos que seriam pagos na forma de dividendos iguais para todos, a fim de compensar a perda daquela herança natural. Vale ressaltar que Paine entende esse pagamento como um direito e não como uma caridade (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006).

Essa proposição foi retomada no final do século passado e vem se destacando, sobretudo, pelo trabalho do filósofo e economista belga Philippe Van Parijs, na defesa de uma alternativa complementar ao capitalismo de *welfare state*, com a introdução de uma sustentável renda básica incondicional, o mais elevada possível para todos³⁰.

A Renda Básica de Cidadania – RBC – é definida como

“uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda, nem exigência de contrapartida.” (VANDERBORGH e VANPARIJS, 2006, p. 65)

²⁹ Thomas Paine escreveu, em 1796, *The agrarian justice*, em que defende que, ao nascer, cada indivíduo receba incondicionalmente uma renda derivada do seu não acesso a ativos como terras, propriedades, etc.

³⁰ No Brasil, o Senador Eduardo Suplicy é o grande expoente da proposta da Renda Básica de Cidadania.

Quanto às formas de financiamento da RBC, há trabalhos que sustentam o custeio pelo orçamento geral do Estado tal como as demais despesas públicas, outros privilegiam a adaptação do imposto de renda ou do imposto sobre valor agregado (IVA) (VANDERBORHT e VAN PARIJS, 2006). Contudo, devido à forte ligação entre a concepção da renda básica e a propriedade de recursos naturais, muitos autores contemporâneos sustentam seu financiamento a partir da tributação do uso dos recursos naturais, pois “não se trata mais propriamente de falar de um imposto redistributivo, mas sim da distribuição entre todos de um aluguel pago pelo uso de um recurso – a Terra – que é (moralmente) propriedade de todos.” (Idem, 2006, pg.72).

Os ativos valiosos ou o seu valor de mercado, cujo estoque presente é resultado de interações passadas e presentes, deveriam ser vistos como propriedade comum, apropriada privadamente por seus possuidores atuais. Desse modo, a Renda Básica de Cidadania se constituiria no direito de todas as pessoas partilharem a riqueza criada “inclusive pelos antepassados, pelos que trabalharam tanto tempo sem a devida remuneração como escravos, pelos que contribuíram para o progresso tecnológico, e assim por diante” (SUPLICY, 2003).

Na avaliação de Kerstenertsky,

“vários fatores institucionais, convencionais e ambientais intervêm para determinar a concentração da posse de ativos valiosos por parte de seus detentores atuais, como o direito à herança, à condição familiar, à sorte: a idéia é que a renda de monopólio auferida por quem possui esses ativos (e não seus ganhos competitivos) seja tributada para financiar uma renda de cidadania, incondicional, a qual todos os indivíduos se qualificam por conta de sua mera condição de cidadania” (KERSTERNETSKY, 2003, p.82).

Desse modo, um esquema de justiça redistributiva que tenha o objetivo de garantir liberdade real a todos deveria determinar o pagamento de uma “renda de aluguel” por parte de quem possui esses ativos a todas as demais pessoas.

A incondicionalidade é a grande inovação na contramão dos programas convencionais de transferência direta de renda³¹, que promoveria ao indivíduo não somente a liberdade de decidir sobre o seu consumo, mas também a liberdade real de trabalhar ou de não trabalhar, dado que, ao contrário dos mecanismos convencionais, é plenamente cumulativa com qualquer outra renda³².

Enquanto, a RBC é garantida a todos sem comprovação de renda, em termos individuais e sem nenhuma exigência de contrapartida, as transferências convencionais, ao contrário, são reservadas (focalizadas) aos mais pobres e exigem comprovação de renda, levam em conta a situação familiar dos beneficiários e estão condicionadas ao esforço para uma inserção no mercado de trabalho ou à disponibilidade para trabalhar.

Por essa razão, as transferências focalizadas costumam atuar *ex-post* - agem somente depois que os indivíduos (ou famílias) já estão em situação de extrema vulnerabilidade – ao passo que a renda básica de cidadania atua *ex-ante*, prevenindo situações que coloquem em risco o bem-estar e a segurança dos cidadãos. Além disso, é um

³¹ Vale sublinhar que há outros benefícios universais que também não exigem contrapartida, contudo, exigem comprovação de renda e não permitem acúmulo com outra renda, sob pena de perder o benefício.

³² Amartya Sen (2000) em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade* também ressalta a relevância de avaliar o grau de oportunidade que as pessoas possuem para obter resultados que elas valorizam. O autor reconhece a importância dos níveis de renda real na medida em que dão oportunidades de adquirir bens e serviços e de usufruir padrões de vida proporcionados por essas aquisições.

poderoso instrumento para redução do hiato de renda na sociedade que, dependendo do valor do benefício, eliminaria situações de extrema privação ou pobreza absoluta.

Contudo, o fato de ser paga sem exigência de comprovação renda e, sobretudo, sem contrapartidas, causa questionamentos sobre a possibilidade de a RBC estimular a ociosidade. Em primeiro lugar, como sugere Suplicy, “serão muito poucos aqueles com os quais poderíamos nos preocupar. Pois são muitas as atividades que nós, seres humanos, fazemos com amor e dedicação, e nem sempre em troca de remuneração.”³³ (SUPLICY, 2006, p.24).

No caso de a contrapartida exigida ser a aceitação de uma ocupação, se o trabalhador não tiver vontade de aceitar e conservar o emprego, provavelmente a sua produtividade não será suficientemente alta para que o empregador queira empregá-lo ou mantê-lo nessa condição. Assim, o indivíduo voltará ao desemprego e à condição de beneficiário de programas de transferência de renda condicionais.

Por outro lado, é curioso observar que há outros direitos assegurados presentes em diversos países para os quais não são exigidas quaisquer contrapartidas e nem por isso se fala em estímulo à ociosidade. O direito à propriedade é amplamente reconhecido e

³³ O trecho completo é: “serão muito poucos aqueles com os quais poderíamos nos preocupar. Pois são muitas as atividades que nós, seres humanos, fazemos com amor e dedicação, e nem sempre em troca de remuneração. A começar pelas mães que amamentam seus nenéns, ou nós mesmos, pais e mães que precisamos dedicar boa parte de tempo para alimentar e cuidar das nossas crianças, ou quando nossos pais e avós se tornam mais velhos e precisam de nossa assistência. Também é muito comum a dedicação voluntária a atividades como participante em associação de bairros, paróquias ou igrejas, em diretórios acadêmicos, grupos que defendem os direitos humanos, clubes e organizações as mais diversas. Algumas pessoas fazem trabalhos não reconhecidos imediatamente pelo mercado ou pela sociedade de sua época, mas depois a humanidade os considera de grande valor. Quando Vicent Van Gogh e Amedeo Modigliani fizeram suas pinturas, mal conseguiam vendê-las. Ambos adoeceram e morreram pobres e relativamente cedo. Hoje suas obras valem milhões de dólares.” (SUPLICY, 2006, p. 24)

assegura aos seus titulares o direito de receber rendimentos na forma de lucros, juros e aluguéis, sem necessidade de qualquer contrapartida. Os possuidores de capital podem decidir viver de suas aplicações financeiras e essa ociosidade não é criticada nem moralmente, nem socialmente. Há também outros benefícios como a dedução por dependente no imposto de renda, que assegura abonos substanciais sem que, para isso, seja necessária comprovação que se esteja trabalhando ou que as crianças estejam freqüentando escolas.

É preciso superar antigas referências e perceber o significado da concepção de justiça por trás da idéia da Renda Básica de Cidadania que consagra o direito de todos a compartilharem as riquezas da nação. Não se trata de benevolência ou caridade, nem mesmo a expressão de uma solidariedade com os menos favorecidos ou entre os que trabalham e os que não trabalham, mas dar a cada um, sejam quais forem suas escolhas, o que lhe cabe, como membro de uma comunidade política.

Quanto aos preguiçosos:

“Tanto pior para os preguiçosos: estes ficarão reduzidos à porção que lhes cabe. O dever da sociedade não vai além disso: garantir a cada um a sua justa participação no gozo dos elementos que a natureza colocou a seu serviço, sem usurpar a alguns em benefícios de outros” (CHARLIER, 1894, p.56 apud VANDERBORGHT E VAN PARIJS, 2006, P.48-49).

Para os defensores da RBC, esta constitui ainda uma contribuição ao direito ao trabalho na medida em que suplanta o problema da dependência criado pelas chamadas armadilhas do desemprego e da pobreza presentes nos programas de transferência de renda tradicionais. Essas armadilhas ocorrem pela característica desses programas: quando o indivíduo encontra trabalho e supera a renda estipulada no programa, perde o benefício,

levando-o muitas vezes à desistência da aceitação do emprego. Essa situação se dá principalmente por dois fatores: a incerteza relacionada à perda da condição de beneficiário (por exemplo, o medo de perder rapidamente o emprego e, em seguida, de se expor novamente aos tortuosos procedimentos administrativos para retomar o benefício) e o diferencial da renda entre ser beneficiário e ser trabalhador (a renda do trabalho deve ser suficientemente alta para que a condição segura de beneficiário seja abandonada). (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006). A dificuldade de transpor essa armadilha fica maior quando reconhecemos que as ocupações oferecidas aos mais desfavorecidos possuem contratos precários, remuneração incerta, entre outras características dos empregos pouco qualificados ou sem qualificação.

Assim, as duas incondicionalidades referentes à renda de cidadania – ausência de verificação da situação financeira e ausência do teste de trabalho – formam juntas fortes argumentos para sua concretização. Por não ser destinada a grupos específicos em função de sua destituição, a RBC elimina o estigma associado aos beneficiários e não segmenta a sociedade em grupos – incluídos e excluídos, trabalhadores e não-trabalhadores. Ademais, permite a eliminação da armadilha do desemprego em duas dimensões: incentiva a oferta e aceitação de empregos de baixos salários muitas vezes atraentes e enriquecedores; e desestimula trabalhos desagradáveis, precários e degradantes por meio da elevação do poder de barganha dos trabalhadores.

Estas duas incondicionalidades formam o argumento central a favor da renda básica como um meio específico de lidar com o desafio conjunto da pobreza e do desemprego. Em comparação com as transferências de renda garantidas convencionais, o argumento em prol da relevância da renda básica ampara-se na concepção amplamente compartilhada de que

justiça social não se resume ao direito a uma renda, pois deve conjugá-la com o acesso a uma atividade (remunerada e não remunerada).

A assertiva é de que a forma mais eficaz de lidar simultaneamente com a questão da renda e da atividade consiste na incondicionalidade, ou seja, em manter a transferência de renda independente da atividade da pessoa, "ativando" beneficiários, isto é, estendendo-os, além da inatividade forçada, à atividade mal remunerada. Vale ressaltar que o intuito não é manter as pessoas ocupadas a qualquer preço, mas proporcionar-lhes acesso a uma atividade remunerada que tenha sentido. Nesse caso, a incondicionalidade da renda básica é uma vantagem importante, pois possibilita a disseminação de poder de barganha, capacitando as pessoas (tanto quanto for possível) a distinguir empregos atraentes ou promissores de empregos degradantes³⁴.

O modelo Paineano e sua proposta tão simples da Renda Básica de Cidadania - RBC, diferentemente dos demais casos citados, ainda não foram implantados em nenhum país, existindo apenas casos isolados em níveis subnacionais.

O exemplo mais citado de implantação da renda básica é o caso do Alasca. A experiência da RBC nesse estado norte-americano iniciou-se nos anos 1960 na cidade de Bristol Bay. A pequena vila possuía grande parte da população (majoritariamente indígena) em condições de privação e pobreza embora possuísse grande riqueza proveniente da pesca

³⁴ “Embora a ausência de comprovação de renda e a possibilidade de acumular a renda a ela associada permitam à renda de cidadania dar acesso a empregos mal remunerados, é a ausência de exigência de contrapartida que confere aos mais pobres o poder de negociação que lhes permite recusar empregos sem futuro. Em outros termos, a universalidade da renda de cidadania faz dela um subsídio ao emprego pouco produtivo, embora sua incondicionalidade impeça que sirva de subvenção aos empregos degradantes. A primeira característica é essencial para impedir que se abra a armadilha da exclusão; a segunda, para impedir que se crie uma armadilha de inclusão” (VANDERBORGHT E VAN PARIJS, 2006, p.118)

local. Diante desse cenário, o prefeito Jay Hammond propôs um imposto de 3% sobre o valor da pesca cujos recursos se destinariam a um fundo público. Os recursos provenientes desse fundo seriam distribuídos de forma igualitária a todos os membros da cidade. Embora tenha havido resistência inicial, a RBC foi tão bem-sucedida que gerou dividendos políticos à Hammond que, posteriormente, se tornou governador do estado do Alasca.

Quando assumiu o cargo em 1974, o governador propôs a instituição de uma taxa sobre o lucro da exploração das reservas de petróleo do estado do Alasca que, nos moldes do que realizara em Bristol Bay, seria destinada a um fundo comum. O projeto foi sancionado, determinando que, como o petróleo pertencia aos cidadãos do estado, 50% dos royalties deveriam ser destinados ao "Fundo Permanente do Alasca", que financiaria o pagamento de um montante de valor igual, anualmente, a todos os seus habitantes.

Os recursos são aplicados de modo diversificado: em títulos de renda fixa, ações de empresas do Alasca, dos EUA e internacionais, inclusive brasileiras, além de investimentos imobiliários. Dados do patrimônio do Fundo demonstram sua evolução dos iniciais um bilhão de dólares em 1976 para US\$ 32 bilhões em 2005 possibilitando que todos os residentes no Alasca há um ano ou mais recebam um dividendo anual, de valor igual para todos, que variou de US\$ 300,00 no seu início, até US\$ 1.963,86 em 2000, passando para US\$ 845,76 em 2005 (SUPLICY, 2005).

Essa medida significa a distribuição de 6% do PIB do estado do Alasca igualmente a todos os cidadãos residentes e transformou o Alasca no estado mais igualitário dos EUA. Um dos fatores que contribuíram para esse feito foi o crescimento da renda média das famílias mais pobres acima da expansão das famílias mais pobres: “De 1989 a 1999, nos

Estados Unidos, as famílias 20% mais ricas tiveram um crescimento da sua renda média de 26%. As famílias 20% mais pobres, de 12%. Já no Alasca, na mesma década, as famílias 20% mais ricas tiveram um crescimento da sua renda média de 7%, enquanto que as famílias 20% mais pobres de 28%, portanto quatro vezes mais [...]” (SUPLICY, 2005).

2.3 Considerações sobre os arranjos institucionais

Podemos analisar as formas de enfrentamento das questões sociais mediante suas principais características que permitem uma classificação conhecida como tipologias ou modelos de políticas sociais. A intenção, além de organizar a tipologia das políticas sociais e avaliar a sua efetividade em termos da redução da pobreza e das desigualdades, é examinar referências que nos orientem a permanecer na trajetória de evolução do entendimento e enfrentamento das questões sociais.

Com base nos trabalhos de Titmuss (1963), Esping-Andersen (1991) e Van Parijs (1995), têm-se os seguintes tipos de arranjos institucionais: (i) o modelo liberal ou residual; (ii) o modelo bismarckiano baseado nos seguros sociais; (iii) o modelo beveredgiano de políticas sociais universais; (iv) o modelo paineano de políticas sociais universais e incondicionais.

O modelo liberal ou *mercado-cêntrico* é assim denominado em referência à centralidade do papel dos mercados. Associado a esse modelo está uma concepção *fin*a de justiça que atribui ao Estado a função de zelar pelo bom funcionamento da economia – garantindo direitos de propriedade e o cumprimento de contratos – enquanto o mercado é

responsável pela alocação e distribuição das vantagens socioeconômicas. Assim, o Estado somente intervém quando o mercado não consegue prover ou provê de forma insuficiente bens e serviços. Do ponto de vista dos valores sociais, nesse modelo é colocado, em primeiro lugar, o indivíduo e sua liberdade individual e, numa posição secundária, o objetivo da igualdade social, aceito apenas como defesa de condição e oportunidades iniciais idênticas para todos.

Essa concepção de primazia dos mercados na distribuição resulta na prevalência de esquemas privados e ocupacionais de seguro. A assistência é provida aos comprovadamente pobres, as transferências universais são quase inexistentes e os planos de previdência social são modestos. A habilitação aos benefícios é realizada com predominância dos testes de meios que, além de restritos e modestos, são acompanhados de estigma. O Estado, nesse contexto, incentiva o mercado, tanto passiva - ao garantir apenas o mínimo - quanto ativamente - ao subsidiar esquemas privados de previdência.

Os expoentes desse modelo são os EUA e, até certo ponto, Canadá e Austrália. Estes países promovem reduzidos níveis de *desmercantilização* e há limitações ao espaço de concretização dos direitos sociais. Ademais, geram uma estratificação social que iguala por baixo os beneficiários (os mais pobres, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado) ao mesmo tempo em que convivem com altos graus de diferenciação de serviços no mercado para os demais.

O Modelo Bismarkiano meritocrático ou “conservador-corporativo” (ESPING-ANDERSEN, 1991) é aquele onde a proteção social está fortemente ligada ao trabalho e à condição de assalariado. Baseado em um sistema de seguros sociais compulsórios, que

funcionam *ex-post* em favor dos que contribuíram, na qualidade de trabalhadores, ao longo da sua vida ativa para um fundo e podem se beneficiar dele em caso de sinistro. O recolhimento das contribuições permite preservar a renda dos trabalhadores diante dos riscos de desemprego, doença, invalidez, velhice e falecimento. Contudo, é um modelo em que prevalece o interesse pessoal com o intuito de reduzir o risco, e no qual há pouca ênfase nos princípios de igualdade e solidariedade. Trata-se, portanto, de uma concepção de justiça chamada nesse texto de *igualitária meritória ou fraca*, na medida em que se baseia ainda em meritocracia e critérios de elegibilidade e se tornou dominante na Europa continental (Alemanha, Áustria, França e Itália) como resultante de forte tradição corporativista.

O Modelo beveridgeano ou institucional-redistributivista é assentado na idéia de transferências *ex-ante* e atuação preventiva. Recorre a uma noção de solidariedade mais forte que aquela presente no modelo anterior, pois se baseia em políticas financiadas pelo orçamento fiscal e desvinculadas da relação contratual. Nesse modelo o interesse coletivo predomina sobre o individual, e estende-se a todos a idéia de segurança, não por contribuição, mas por direito de cidadania. Desse modo, a qualidade dos direitos desfrutados pelos trabalhadores e estratos de renda mais baixa se iguala à concedida aos situados nos maiores estratos da renda. Percebe-se portanto que a igualdade é garantida pelos direitos de cidadania, o que resulta uma estratificação social vinculada à solidariedade entre as classes e qualidade dos direitos desfrutados. Com isso, esse regime contribui para a construção de um sentimento de pertencimento e da sensação de “estar no mesmo barco”. Trata-se de uma concepção de justiça chamada nesse trabalho de *igualitária forte* e é predominante nos países escandinavos.

O Modelo paineano, inspirado em Thomas Paine é àquele em que se transfere incondicionalmente a cada indivíduo — independentemente da sua condição social ou do fato de ser ou não contribuinte de um sistema de proteção social — uma renda básica, ou salário de cidadania, de valor uniforme. Nesse caso, a idéia de igualdade e liberdade real sustenta a argumentação de que todos devem ter direito de compartilhar as riquezas da nação, o que geralmente tem seu usufruto regalado a uma pequena minoria. A concepção subjacente é que o pagamento de uma renda básica de valor uniforme a todos habitantes de uma comunidade política possa espelhar valores sociais mais igualitários e fraternos, quais sejam, os de que a sociedade deseja compartilhar suas riquezas de forma a que a ninguém seja renegado o direito a subsistência e a todos seja dada liberdade real de escolher a vida que se deseja levar. Trata-se de um critério de justiça mais espesso chamada neste trabalho de justiça *fraterna*.

Ao se comparar os resultados alcançados no que se refere à redução da pobreza e das desigualdades entre os representantes dos tipos de arranjos institucionais liberal, bismarkiano e beveredgiano (o modelo paineano não possui representantes, por isso, não há trabalhos comparativos) é possível avaliar o impacto das políticas sociais escolhidas por essas sociedades. Estudo de Pontusson (2005) mostra, como era de se esperar, que os países do modelo social-democrata são os que apresentam os melhores resultados. Os países da Europa continental apresentaram uma atuação intermediária e, os países de bem-estar liberal, efeitos bem mais modestos. O índice de Gini³⁵ do *Luxembourg Income Study*, usado para medir a desigualdade de renda, é 0,257 para a média dos SME – *Social Market*

³⁵ O coeficiente de Gini é um indicador da desigualdade de renda na sociedade e varia entre 0 (zero) e 1 (um), onde o zero representa a perfeita igualdade e 1, a desigualdade máxima.

*Economies*³⁶, enquanto que para os LME – *Liberal Market Economies* é 0,330. O país mais igualitário de todos os analisados pelo autor é a Dinamarca (0,236) e o mais desigual, os Estados Unidos (0,368). Dessa forma, o indicador confirma as expectativas de que as economias sociais de mercado são mais igualitárias do que as economias liberais.

Em outro estudo comparativo realizado por Esping-Andersen e Myles (2009), os dados obtidos corroboram que as políticas universais e inclusivas adotados pelos países social-democratas são mais efetivas em dirimir as desigualdades sociais. A tabela 1 mostra o perfil dos gastos sociais nos três tipos de regime.

Tabela 1 – Perfil dos Gastos nos Três Regimes de Bem-Estar

	Gasto social público (%GDP)(1)	Gasto Privado como % do gasto social	Serviços não-saúde como % do gasto público total	Focalização: % de transferências p/ primeiro quintil (2)
Nórdico	25	5	18	34
Anglo-Saxão	19	19	4	43
Europa Continental	26	8	5	30

Fonte: Esping-Andersen & Myles 2009. Pg. 649 Cálculos a partir de Adema and Ladaique (2005: Table 6) e Forster & d_Ercole (2005), Kerstenetzky 2010.

(1) Dados se referem ao gasto social líquido.

(2) Exclui domicílios aposentados

Os autores mostram que os países liberais possuem menor proporção de gastos em relação ao PIB e há maior participação da iniciativa privada. Além disso, o regime liberal possui um perfil de gasto focalizado nos mais pobres e participação reduzida para os gastos com serviços não saúde. Os países nórdicos e da Europa continental, por sua vez, apresentam volume de gasto semelhante, embora difiram no perfil do gasto com serviços não saúde, no percentual dos gastos focalizados nos mais pobres e na participação privada.

³⁶ Nesse caso, o autor aglomerou os países nórdicos e da Europa continental;

Os países nórdicos, representantes do modelo beveridgeano, sem surpresa são aqueles cuja participação relativa para os serviços públicos em geral (inclusive saúde) é maior.

As tabelas 2 e 3 retratam a forte correlação positiva dos gastos com provisão de serviços públicos universais e a redução da pobreza e das desigualdades. Pode-se observar que o regime social-democrata é mais efetivo que os demais, apresentando a maior taxa de redução das desigualdades: excetuando-se os gastos com saúde e educação (serviços presentes nos três modelos) os países nórdicos reduzem de 4 a 5 vezes mais a desigualdade³⁷. Os países do modelo bismarckiano da Europa continental apresentaram as menores taxas de redução da desigualdade proveniente dos serviços, resultado que possui relação com a característica de altas transferências e serviços médicos desse tipo de arranjo.

Tabela 2 – Impacto dos Serviços na Redução da Desigualdade entre Domicílios

	Gasto em serviços (% renda disponível)	% redução desigualdade da renda disponível (todos os serviços)	% redução excluindo saúde e educação
Social-democrata	35	37	16
Liberal	24	24	4
Conservador	26	24	3

Fonte: Esping-Andersen & Myles, 2009 pg. 654 (cálculos a partir de Marical et.al. (2006: Table A9)), Kerstenetzky 2010.

³⁷ Os principais serviços aqui considerados são os serviços familiares, serviços de *care* para idosos e creches que, como já visto, são políticas prioritárias nos regimes social-democrata.

Tabela 3 – Redução da Pobreza em famílias com crianças (meados nos anos 90) (1)

	Pobreza de mercado	Pobreza pós-Redistribuição	Percentual de redução da pobreza
Social-democrata	29	5	84
Liberal	32	19	40
Conservador	32	12	64

Fonte: Esping-Andersen & Myles 2009. Pg 656 (Fonte: LIS-based; estimativas a partir de Bradbury and Jantti (2001: 83).), Kerstenetzky 2010

(1) Pobreza é equivalente a menos de 50% da renda mediana equivalente.

A tabela 3 revela que a pobreza de mercado é semelhante para todos os arranjos institucionais, sendo o efeito das políticas sociais o elemento diferenciador. Os países de inspiração beveredgiana, os social-democratas, são os mais efetivos: reduzem a pobreza inicial em 84%. Os conservadores de inspiração bismarckiana vêm logo depois reduzindo a pobreza em 64%. Os países liberais, por sua vez, a despeito da grande focalização dos gastos nos mais pobres, não apresentam resultados satisfatórios: reduzem apenas em 40% o número de pobres.

O estudo dos arranjos institucionais indica, portanto, que quanto mais generoso, universal e com maior provisão de serviços públicos de qualidade, melhores serão os resultados em termos efetivos: menor pobreza, menor desigualdade e maior equidade de oportunidade.

Contudo, a intenção dessa seção não foi realizar uma avaliação exaustiva dos vários esquemas apresentados de forma preliminar, mas sugerir, a partir da avaliação de seus resultados, a validade do exercício de se combinar algumas de suas características. Para isso, em primeiro lugar, devem ser superados os constrangimentos impostos pela modelo liberal que se revelou pouco efetivo na redução da pobreza e das desigualdades sociais. Um segundo passo é reconhecer a importância social dos investimentos na provisão de serviços

públicos universais conjugados aos seguros sociais. Demonstrou-se que os países que optaram por modelos universais e inclusivos foram os mais efetivos para aumento da qualidade de vida da população. Por fim, a próxima etapa é incorporar ao arranjo institucional a noção de um dividendo social, direito incondicional de cidadania. Um esquema de justiça social satisfatório deve incluir uma combinação desses elementos.

Ademais, uma questão transversal desse trabalho é indagar quais conceitos de ordem seriam adequados à concepção de um mundo mais civilizado e justo. Seguindo a orientação de diversos autores como Furtado (2004), Esping-Andersen (2002), Kerstenetzky (2003), Lavinias (2006), Polanyi (1980) e Castel (1999) entende-se que as políticas sociais devem caminhar seguindo uma concepção de justiça social alinhada ao processo de permanente incorporação de novos desafios e que, por isso, supõe “repensar e redesenhar o contrato social” (LAVINAS, 2006, p. 254). Sob essa perspectiva, torna-se fundamental delinear políticas sociais dinâmicas, comprometidas com o aprendizado permanente e que estejam sempre aptas a realizar, nas palavras de Polanyi, “grandes transformações”.

Nesse sentido, para que um projeto de inclusão social universal e emancipatório seja afirmado, em complemento às políticas de seguro social e de provisão de serviços públicos, sustenta-se a implantação de uma Renda Básica de Cidadania. Na visão desse trabalho, o dividendo universal constitui o terceiro pilar das políticas sociais. Essa política é defendida como instrumento de luta conjunta contra a pobreza e o desemprego. Contudo, os argumentos em seu favor não se inserem numa ordem puramente econômica. Procurou-se demonstrar que seus advogados recorrem a um conceito de sociedade justa. A RBC é,

portanto, um instrumento de maior eficácia tanto na luta contra a pobreza quanto na tradução imediata de princípios de justiça.

A única nação que possui uma Lei de Renda Básica de Cidadania é a República Federativa do Brasil sancionada em 2004 pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva. Nessa ocasião, Celso Furtado enviou a seguinte mensagem ao presidente em exercício:

“Neste momento em que Vossa Excelência sanciona a Lei de Renda Básica de Cidadania quero expressar-lhe minha convicção de que, com essa medida, nosso país se coloca na vanguarda daqueles que lutam pela construção de uma sociedade mais solidária. Com frequência o Brasil foi referido como um dos últimos países a abolir o trabalho escravo. Agora, com esse ato que é fruto do civismo e da ampla visão social do senador Eduardo Matarazzo Suplicy, o Brasil será referido como o primeiro que instituiu um sistema de solidariedade tão abrangente e, ademais, aprovado pelos representantes do seu povo. [...]” (CELSO FURTADO apud VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 28).

3. Desafios da Inclusão Social no Brasil

A Constituição de 1988, elaborada após mais de 20 anos de ditadura militar que reprimiu fortemente os direitos civis e políticos, inaugurou uma nova fase em termos de política social para o Brasil. As expectativas criadas com a redemocratização e todos os benefícios que esta poderia trazer em termos de legitimação e alargamento de direitos formavam o pano de fundo desse período. Além disso, havia certo consenso de que o país possuía uma enorme dívida social e, devido à experiência em outros períodos, sabia-se que somente o crescimento econômico seria insuficiente para reduzir a pobreza e as desigualdades sociais.

De fato, do ponto de vista dos valores sociais, um olhar panorâmico permite observar que estão presentes dispositivos constitucionais representativos de um contexto de ampliação da concepção de justiça com a instituição de um Estado Democrático de Direito cujos valores supremos são: liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça para construção de uma sociedade fraterna e pluralista (preâmbulo). Além disso, os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana são postos como fundamentos da República (Art. 1º, II e III), e, até a Carta de Direitos, o Texto Magno conspira para que se assegure à pessoa humana “condições mínimas de existência humana digna”.

Desse modo, a Constituição social de 1988 representa um marco no processo civilizatório brasileiro. Pela primeira vez os brasileiros conquistam a cidadania plena (civil, política e social), segundo a concepção clássica de Marshall (1967), expressando uma concepção de justiça social larga e densa que inclui elementos propulsores para o desenvolvimento de uma sociedade, além de livre e plural, justa e fraterna.

Até 1988, prevalecia a lógica bismarckiana securitária baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores formais – a chamada cidadania “ocupacional” ou “regulada”³⁸. Era um modelo corporativista e meritocrático, caracterizado por altos níveis de exclusão, pois permaneciam fora do sistema diversos segmentos como os trabalhadores informais, os rurais, domésticas e autônomos³⁹.

Houve uma grande inovação em 1988, com o surgimento de um modelo de Seguridade Social, abrangente e redistributivo, alterando a lógica do sistema nacional do *seguro* para a *segurança*. Os benefícios não estariam mais diretamente ligados à capacidade contributiva individual e todos passariam a ser financiadores e beneficiários da provisão pública de bem-estar. A política social alarga seu espaço de atuação intervindo para garantir segurança econômica, redistribuição (horizontal e vertical) e disponibilizando bens e serviços coletivos gratuitos ou a preços inferiores aos de mercado.

Em relação aos avanços na proteção social, Fleury (2005) afirma:

A Constituição Federal de 1988 representa uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, consolidando, na lei maior, as pressões que já se faziam sentir há mais de uma década. Inaugura-se um novo período, no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a

³⁸ Para Santos (1987), autor da expressão, cidadania regulada é “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1987, p. 68).

³⁹ Inicialmente cada categoria de trabalhadores tinha seu próprio IAP (Instituto de Aposentadorias e Pensões) com benefícios diferenciados e serviços de cobertura de risco desiguais: um sistema altamente fragmentado. Durante os governos militares, os institutos foram centralizados no INPS e buscou-se uniformizar padrões de serviços e valores de benefícios. Foi um passo importante para desconstruir, parcialmente, a lógica da categoria e do corporativismo. Contudo, prevalecia ainda a concepção setorialista e, sobretudo, a lógica contributiva.

organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania. No modelo de seguridade social busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais (p.453).

Nos moldes de Beveridge, a Seguridade Social adota princípios universalistas, de prevenção e segurança contra o risco. As políticas de Saúde, Previdência e Assistência foram integradas na Seguridade Social a fim de garantir direitos sociais⁴⁰, consolidando, sobretudo, a universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade dos benefícios, irredutibilidade dos valores pagos, diversificação da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado de gestão.

Outra grande inovação foi a aprovação de um orçamento da Seguridade Social, independente do orçamento fiscal, financiado pelo conjunto da sociedade com receitas provenientes do orçamento fiscal (receitas públicas não-vinculadas) e contribuições sociais dos empregadores (incidentes na folha de salários, faturamento e lucro), dos trabalhadores (assalariados, autônomos e contribuições voluntárias) e sobre a receita de concursos e

⁴⁰ “A saúde torna-se um direito universal de responsabilidade do Estado, sem vinculação contributiva; a assistência deve ser prestada a quem dela necessitar, sem contribuição prévia, mas sem ser de fato um direito universal, pois tem perfil fortemente seletivo; e a previdência tem seu acesso regulado por contribuições” (Lavinias, 2005).

prognósticos. Esperava-se que uma gestão autônoma e recursos próprios possibilitariam maior transparência e controle social da execução dos recursos⁴¹.

Uma conquista importante se refere à criação de um salário mínimo (SM), fixado em lei, nacionalmente unificado com valor adequado às necessidades vitais dos trabalhadores⁴². Ademais, estabeleceu-se que os benefícios previdenciários e assistenciais não podem ter valor inferior ao SM vigente. Essa medida - adoção de um piso comum - juntamente com a garantia de irredutibilidade dos valores pagos ampliou a eficácia da Seguridade do ponto de vista da redução da desigualdade e da pobreza. A criação de benefícios como a aposentadoria rural⁴³ e o Benefício de Prestação Continuada - BPC⁴⁴ apresentaram grande impacto redistributivo tanto horizontal como vertical, contribuindo para equidade e combate a graus elevados de destituição. Com todas as mudanças estabelecidas pode-se dizer que o risco deixou de ser um problema meramente individual ou familiar e passou a ser de responsabilidade pública e coletiva.

⁴¹ Entretanto, foram criados instrumentos de desvios de recursos do OSS para o orçamento fiscal (FSE, FEF, DRU) que comprometeram a efetividade e eficácia do sistema, como veremos com mais detalhes nesse capítulo.

⁴² A atribuição de status de direito fundamental aos direitos sociais está em quase todo o rol do art. 6º ao 9º. Entre os mais paradigmáticos, estão: o direito ao Salário Mínimo “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social” (Art. 7º, IV); o direito à proteção da relação de emprego (Art. 7º, I, VI, VII, XX, XXVII); o direito ao seguro-desemprego (Art. 7º, II) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Art. 7º, III).

⁴³ A Seguridade Social equalizou benefícios previdenciários entre trabalhadores rurais e urbanos. Desse modo, foi estendido aos trabalhadores do campo e pequenos produtores rurais o direito a receber como aposentadoria ou pensão um benefício de valor idêntico ao piso previdenciário dos trabalhadores urbanos (1 SM), mas, no caso dos trabalhadores rurais, independente de contribuição prévia integral.

⁴⁴ O Benefício de Prestação Continuada – BPC – foi criado a partir da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e é garantido a todas as famílias com renda familiar per capita inferior a ¼ do SM e presença de idosos com idade acima dos 65 anos ou algum portador de deficiência.

Uma primeira etapa proposta nesse trabalho consiste em analisar as políticas sociais brasileiras no sentido de verificar se, em consonância com os princípios constitucionais, o País está de fato caminhando na direção de políticas universais e inclusivas, tendo em vistas os objetivos de redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Contudo, também faz parte do escopo desse trabalho analisar outra inovação brasileira, que nos coloca na vanguarda internacional: a instituição, em 8 de janeiro de 2004, da Renda Básica de Cidadania - RBC, refinando o sistema de proteção social por meio de uma noção de dividendo social, forma de compartilhar as riquezas da nação.

Segundo a Lei 10.835/2004, a RBC é direito de todos os brasileiros residentes e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica. O pagamento desse benefício deve ser de igual valor para todos, em parcelas iguais, suficientes para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias.

Contudo, em contraste com o relativo avanço verificado para os pilares do seguro social e da provisão de serviços públicos, não houve nenhuma ação para implantação da RBC. A expansão dos programas de transferência de renda seguiu a lógica da focalização nos mais pobres para remediar a pobreza, em detrimento de um caráter universal, com programas e ações permanentes, garantidores de direitos sociais, objetivando prevenir situações de insegurança econômica e promover liberdade real.

Na esfera federal os dois principais programas de transferência de renda são o BPC e o Programa Bolsa Família – PBF. O PBF foi criado em 2003, no governo do presidente

Luis Inácio Lula da Silva e, a partir de então, ganhou centralidade, respondendo por parcela importante de recursos do orçamento.

O predomínio do pensamento liberal, logo após a promulgação da Constituição, representou um obstáculo importante para universalização de direitos assegurados na Carta Magna como será analisado com mais detalhes nesse trabalho. Durante esse período e até os dias de hoje, o gasto social se concentra em programas de transferência monetária sejam elas contributivas ou não, que representam quase a totalidade (72,55%) das despesas do orçamento da seguridade social.

Contudo, para uma análise completa das políticas sociais praticadas pelo país, não basta analisar o perfil do gasto social. Deve-se observar também o padrão de arrecadação. Essa é uma restrição importante. O orçamento da Seguridade Social, embora possua bases sólidas, tem passado por enormes constrangimentos para ser consolidado. Um primeiro fator se deve à desvinculação de até 20% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social autorizada por um mecanismo temporário que já dura 18 anos. Por outro lado, a carga tributária brasileira e, em especial, as fontes de financiamento da Seguridade Social vêm aumentando desde o período pós Plano Real mediante acréscimos de alíquotas de tributos indiretos cuja base de incidência é o consumo de bens e serviços. Desse modo, o ônus do financiamento recai sobre as classes de menor poder aquisitivo, revelando um perfil regressivo de arrecadação. É possível dizer que os beneficiários de programas de transferência de renda estão financiando indiretamente seus benefícios por meio de uma carga tributária regressiva.

Nesse sentido, consideramos ser necessário esclarecer com mais detalhes o perfil da arrecadação em prol de uma tributação mais justa que contribua ativamente para financiamento de serviços públicos de qualidade e para justiça social, promovendo redução das desigualdades e distribuição de renda. Além disso, o orçamento da Seguridade Social será analisado a fim de confrontarmos os tipos predominantes de gasto com seus resultados esperados. Como salientado na seção anterior, a universalização é peça-mestre para garantia de resultados mais igualitários e para o alcance de objetivos redistributivos e inclusivos.

Essa discussão torna-se ainda mais relevante na atual conjuntura política, econômica e social brasileira. No lado econômico e social, o país vive um período de alta mobilidade social com redução significativa da pobreza e da miséria. Temos ainda uma expectativa de crescimento econômico com geração de empregos formais o que contribui, por um lado, para aumento do bem-estar e das condições sociais de vida e, de outro, para aumento da arrecadação de recursos para o fundo público. Ademais, houve a descoberta de uma importante riqueza comum – as reservas do Pré-Sal – que incrementará substantivamente os recursos públicos. Na dimensão política, temos a eleição de um governo comprometido com as causas sociais e, especialmente, com a meta de erradicação a miséria.

Essa conjunção de fatores estimula a retomada do debate em torno do dividendo social, isto é, da criação de algo comum para todos, baseado no desejo da sociedade brasileira de que todos se sintam iguais na condição de cidadãos e compartilhem a riqueza do país onde se vive e pelo qual se contribui para que seja próspero.

A Renda Básica de Cidadania pode vir a ter impacto muito grande na erradicação da pobreza e se transformar em um meio eficaz para atingir a meta de erradicação da miséria do atual governo. Logicamente, a manutenção e o aprimoramento das políticas sociais exigem a contrapartida de recursos adequados para seu financiamento. O nível dos gastos sociais vem sendo ampliado desde 1988 quando se iniciou a implementação das políticas previstas na Constituição. Esse trabalho não pretende – nem poderia - esgotar a discussão sobre as formas de implementação das políticas públicas sociais. O que se pretende é, em primeiro lugar, avaliar se o país caminha segundo as orientações constitucionais para um modelo cuja universalização dos serviços é o pilar fundamental. Em seguida, sugerir a validade de se combinar a essas políticas à noção de um dividendo social, apresentando uma discussão sobre a viabilidade de o fundo público financiar o aprimoramento de nossas políticas sociais, no que se refere à inovadora proposta da Renda Básica de Cidadania.

Para isso, será feita uma breve explanação sobre o contexto atual das políticas sociais, destacando, a despeito dos avanços em termos da redução da pobreza e das desigualdades, o caráter ainda muito pouco redistributivo e a ausência de políticas públicas verdadeiramente universais - pois o financiamento ainda é regressivo e há predomínio dos benefícios contributivos e das transferências monetárias focalizadas. Em seguida, à luz do objetivo do governo de superação da pobreza extrema, serão apresentadas formas de implantação da Renda Básica de Cidadania.

3.1 O Contexto Brasileiro pós-Constituição

Os anos de neoliberalismo no Brasil deixaram marcas e constrangimentos importantes no que se refere à efetivação de direitos sociais. Logo após a promulgação da Constituição federal, a adesão dos governos aos postulados ortodoxos do Consenso de

Washington e à orientação liberal mais voltada para o mercado engendrou uma virada ideológica e uma tentativa de desconstrução das propostas universais contidas na carta de 1988, atuando como séria restrição à efetivação das conquistas obtidas. Nesse período, políticas orientadas ao mercado (desregulamentação, abertura descontrolada ao mercado externo, privatizações, etc.) foram conjugadas ao sucateamento das estruturas oferecidas pelo setor público, comprometendo o investimento em tecnologia e infraestrutura, a permanência de quadros qualificados e a ampliação de serviços. Kliass (2011) ressalta que essa estratégia acabava reforçando a “inevitabilidade” da transferência de serviços públicos ao setor privado.

Seguindo o receituário da convenção liberal, a política macroeconômica se manteve refém do conservadorismo que pregava forte contracionismo da política fiscal e a necessidade de elevações robustas na taxa de juros a fim de controlar a demanda e dirimir pressões inflacionárias. Esse movimento associado à abertura acelerada da economia e a vulnerabilidade externa adquirida com o Plano Real forjaram um cenário que reforçava a necessidade de ajuste. Nesse contexto de ajuste fiscal foi criado o mecanismo de desvinculação de receitas exclusivas da seguridade social (Fundo Social de Emergência - FSE, depois Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e, até os dias atuais, Desvinculação das Receitas da União – DRU) para financiar o pagamento das despesas financeiras com juros e outras despesas do orçamento fiscal.

Ao contrário da esperada integração entre política social e econômica, o período liberal fez declinar os níveis de investimento, exportação, consumo, gastos do governo, emprego e salários. Essas são as variáveis que impactam direta e indiretamente as fontes de financiamento das políticas sociais e que, num cenário negativo, provocam o crescimento

de sua despesa. É importante destacar que, apesar de todos os constrangimentos oriundos do baixo crescimento, baixos salários, elevado desemprego e grande informalidade no mercado de trabalho, a Seguridade Social registrou superávits operacionais, pois possui bases de financiamento sólidas. Houve ainda aumento de alíquotas de contribuições o que poderia ter financiado a expansão do sistema. Contudo, a escolha política priorizou a compressão de gastos e a geração sistemática de superávits para atender as prioridades da política fiscal, mostrando que a carga tributária se elevou para financiar outros gastos que não os sociais (GENTIL, 2006).

Segundo Lavinias e Cavalcanti (2007)

“O resultado conhecido desta combinação de políticas foi a manutenção de patamar elevado de desemprego e das relações de trabalho com alta participação da informalidade na ocupação, além de um comportamento errático da atividade da economia, com baixo investimento e carga tributária em elevação [...] a taxa de crescimento oscilou fortemente [...] num clássico movimento stop-and-go relacionados aos movimentos cambiais. [...] A taxa de investimento manteve uma média inferior a 17%, mas o que mais se destaca é a baixa capacidade de investimento dos governos, que se situou num patamar inferior a 2% do PIB no período 1995 a 2002.”(LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, pg. 261)

Dessa forma, a via de desenvolvimento brasileiro foi marcada por um regime macroeconômico caracterizado por permanente contração fiscal, desvinculação de receitas exclusivas da Seguridade Social para servir ao ajuste fiscal, volatilidade nas taxas de crescimento e elevada taxa de juros real. Fugiria integralmente do escopo deste trabalho uma discussão sobre os requisitos macroeconômicos para um crescimento sustentável. O

que, do ponto de vista distributivo, interessa ressaltar é que as trajetórias marcadas por grande insegurança e flutuação da renda decorrentes das políticas econômicas nos anos 1990 influenciaram significativamente as políticas sociais.

Um dos exemplos é o declínio ou a falta de investimento na qualidade das escolas, os baixos salários dos professores e os escassos recursos destinados à infra-estrutura que levaram a classe média a abandonar a escola pública, optando por matricular seus filhos em escolas privadas e deduzir o valor pago (sujeito ao teto) na declaração de imposto de renda. A Saúde também conta com dificuldades semelhantes. Embora o SUS seja referência internacional, a orientação liberal dos anos 1990 e a constrição de recursos compatíveis às necessidades, fez com que crescesse o “mercado” da medicina mediante planos e seguros privados de saúde. Enquanto as classes de menor poder aquisitivo sofrem com filas, precariedade e falta de profissionais, a classe média usa pouquíssimo o SUS, pois prefere pagar planos de saúde privados e abater o valor integral despendido no imposto de renda ao final do ano.

Nesse contexto liberal, os programas de transferência de renda ganham maior abrangência. Dentro de uma lógica de redução de gastos e formação de superávits, as orientações passaram a ser programas com focalização na pobreza absoluta, engendrando programas emergenciais com testes de meios ou condicionalidades para aliviar ou remediar a pobreza. Ainda que seja vista como necessária para reduzir a pobreza, a política assistencial assume caráter paliativo e não um instrumento efetivo para a concretização de direitos. O resultado são programas extremamente focalizados nos mais pobres, com testes de meios para comprovar a insuficiência de renda e condicionando o recebimento de benefícios a contrapartidas.

Embora na Constituição os brasileiros tenham optado pela universalidade dos serviços e pela garantia de bem-estar a todos, os anos liberais contribuíram para a *mercantilização* dos bens e serviços públicos. A carência de investimentos na Seguridade Social voltados para equalização das condições de acesso e padrão de vida da população contribuiu para permanência dos elevados índices de exclusão que perduram na sociedade brasileira. O perfil do sistema social brasileiro permanece majoritariamente contributivo restringindo o escopo, eficácia e efetividade das ações. As políticas ainda conservam a atuação *ex-post* no combate à pobreza e à vulnerabilidade. Segundo Lavinias (2007) “do ponto de vista da garantia de uma renda mínima e de uma atuação preventiva para anular riscos e reduzir sua incidência nos grupos vulneráveis, o sistema de proteção brasileiro continua inacabado, razão pela qual convivemos com níveis elevados de exclusão” (LAVINAS, 2007, pg.250)

Entretanto, esse cenário vem se alterando (ainda que não na velocidade adequada às necessidades). A seção seguinte demonstrará que a Seguridade Social apresentou resultados muito promissores no ano de 2010: as receitas superaram as despesas em 58 bilhões de reais num contexto de reajuste de benefícios e aumento real substancial do salário mínimo. Vale dizer que o Orçamento da Seguridade Social não foi criado para acumular saldos positivos. Tendo em vista os grandes desafios de universalização de direitos, a sobra de recursos não parece ser adequada. Contudo, em oposição ao cenário da década de 90, os resultados não foram obtidos com criação de tributos, aumento de alíquotas ou corte de direitos. Deveram-se aos efeitos positivos do crescimento econômico.

Esse é um ponto importante: o crescimento econômico sustentado gera recursos que podem viabilizar a ampliação de serviços e direitos. A partir de 2005, assiste-se a

reconquista de um maior dinamismo econômico associado à redução da desigualdade da renda do trabalho e da pobreza. Além disso, o crescimento se dá com inflação controlada e com condições macroeconômicas mais sustentadas. O país está superando progressivamente as “amarras” do pensamento único e reconhecendo o papel estratégico do Estado para criação de um ambiente de mudança social em prol de uma ordem mais produtiva (menos financista), justa, democrática e progressista.

Esta inflexão na condução da política macroeconômica se deve, em parte, pelo reconhecimento dos efeitos do gasto social sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda. Diferentemente do período liberal, o gasto social não é discutido apenas como um fardo para as contas públicas. Ao contrário, estes gastos são considerados centrais para conciliação dos objetivos de crescimento econômico e distribuição de renda. Ou seja, reconhecem-se os benefícios econômicos do gasto social.

Segundo estudo do IPEA (2011), o multiplicador do gasto social, em termos de PIB, é 1,37%. Isso significa que o incremento no valor dos gastos públicos sociais de 1% do PIB gera um crescimento do PIB de 1,37%. Esse valor de multiplicador é substancialmente maior que o multiplicador dos gastos com os juros da dívida pública, 0,71%. Ou seja, o gasto de R\$ 1,00 com juros gerará apenas R\$ 0,71 de PIB, revelando que o pagamento de juros tem maiores custos que benefícios, em termos de geração de PIB.

Ao desagregar os tipos de gastos sociais, o estudo revela que o gasto em educação tem o maior multiplicador do PIB: a cada R\$ 1,00 em educação pública o PIB aumentará em R\$ 1,85. O gasto social em saúde vem logo em seguida: gera um incremento no PIB de R\$1,70. No caso das transferências monetárias, o maior multiplicador do PIB pertence ao

Programa Bolsa Família: a cada R\$ 1,00 gasto com o programa, o PIB aumentará em R\$ 1,44. O Benefício de Prestação Continuada possui multiplicador do PIB de 1,38% e o Regime Geral de Previdência Social, 1,23%.

Os resultados sobre a distribuição de renda dos gastos sociais também são substanciais. No caso da saúde e educação, o incremento de 1% do PIB enseja, respectivamente, uma redução de 1,5% e 1,1%⁴⁵ no índice de Gini. Entre os benefícios monetários, os gastos no BPC e no Programa Bolsa Família são os que mais contribuem para a queda da desigualdade: reduzem em 2,33% e 2,1% o índice de Gini⁴⁶.

Ademais, vale ressaltar, 56% do valor dos gastos sociais volta para o caixa do tesouro, depois de decorrido o ciclo de multiplicação de renda que estes gastos engendraram⁴⁷. Isto significa que o efeito de multiplicação do PIB permite que parte dos gastos social se pague no futuro.

O estudo comprova, portanto, que as políticas sociais possuem duplo efeito em termos macroeconômicos: provem crescimento junto com uma melhor distribuição de renda e de capacidades. É esse entendimento que se torna prevalente a partir de 2005.

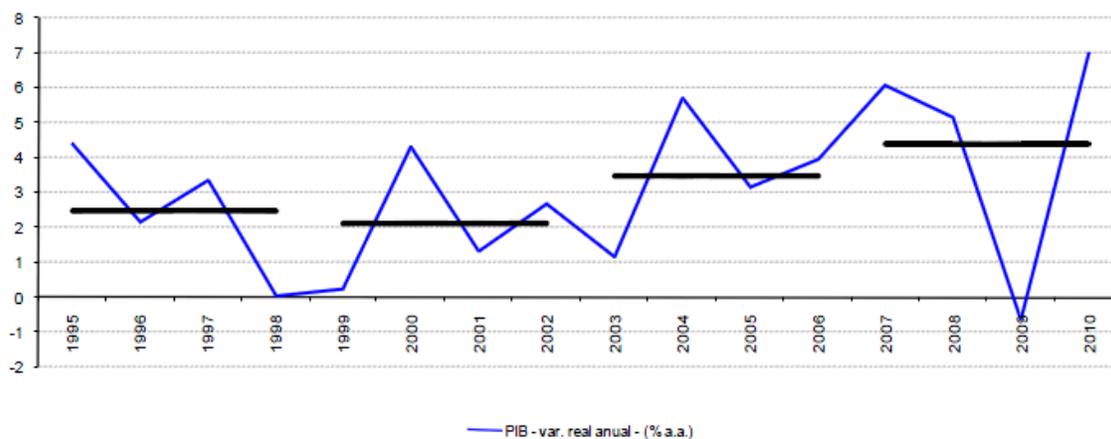
Analisando o gráfico 1 abaixo se observa a evolução das taxas de crescimento anual de 1995 a 2010.

⁴⁵ No caso da educação, a queda é um pouco menor devido à educação superior, cujo consumo é de famílias mais ricas (IPEA, 2011, p. 14).

⁴⁶ Os gastos com a previdência social reduzem a desigualdade em 1,2%.

⁴⁷ Esse retorno de 56% do incremento do gasto público social por meio da arrecadação é equivalente a uma carga tributária de 41% do PIB já aumentado em 1,37% (multiplicador dos gastos sociais). Tal carga tributária é superior à média (de 34% em 2006), justamente porque o gasto social beneficia mais a renda dos pobres e setores médios, os quais pagam mais impostos em proporção à sua renda, como se verá no próximo capítulo.

Gráfico 1 – PIB: taxa real de crescimento anual (1995-2010)* (Em %)



Fonte: IBGE/CCN in Lavinas (2011)

*2010: variação média real do PIB estimada em 7%, o dado registrado pelo IBGE foi de 7,5%.

Observa-se que, retirando 2009, o ano da crise, o país tem crescido a taxas mais elevadas. Do ponto de vista distributivo, a sustentação prolongada do crescimento econômico é extremamente relevante, pois permite que os efeitos positivos sobre a pobreza e a distribuição possam se consolidar.

O país voltou a crescer a taxas maiores e, sobretudo, com uma dinâmica mais sustentada do que aquela observada na década de 1990. E essa nova etapa de crescimento tem se revelado mais distribuída, tanto regionalmente quanto em termos de indicadores sociais.

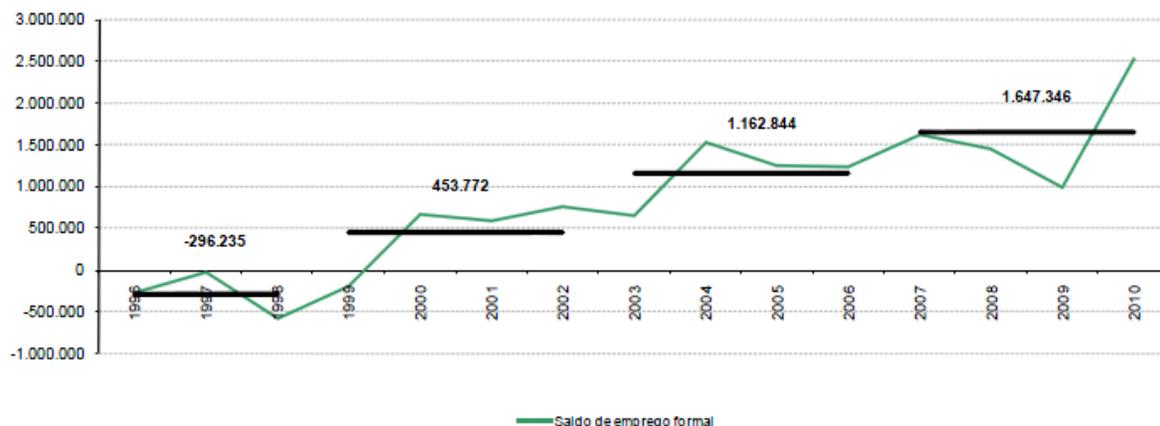
Nos anos recentes, houve manutenção da inflação para patamares toleráveis (5,9% em 2010) e um declínio suave, porém consistente da desigualdade medida pelo índice de Gini que recua de 0,604, em 1993, para o menor nível já registrado da série da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – IBGE): 0,540 em 2009. Há que se

ressaltar, contudo, que esse resultado coloca o Brasil ainda no grupo dos 15 países mais desiguais no que se refere à renda declarada⁴⁸.

Grande parte desses resultados se explica pela criação sistemática de empregos formais combinada a uma política de valorização do salário mínimo. Dados do CAGED de 2003 a 2010 registram a geração de mais de 10 milhões de empregos formais, um resultado notável de empregos de qualidade que asseguram proteção social ao trabalho.

⁴⁸ Esses dados são calculados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD do IBGE que, por conta da metodologia voltada principalmente para estimação e mensuração dos rendimentos do trabalho e transferências sociais, não consegue captar desigualdades de patrimônio.

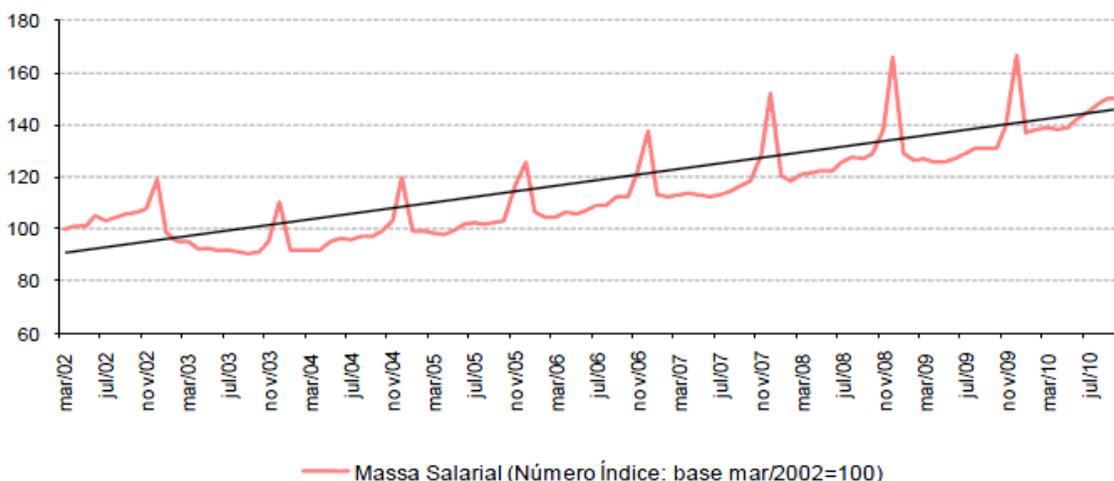
Gráfico 3 – Saldo de Emprego Formal (1996-2010)



Fonte: CAGED/MTE e PME/IBGE in Lavinias (2011)

A criação de postos de trabalho se deu com aumento do salário médio real que recuperou, em 2010, o valor de R\$ 1.522,00, verificado em dezembro de 2002. O Gráfico 3 mostra que esses dois fatores conjugados (com maior peso para a criação de vagas) contribuíram para o aumento da massa salarial, que avançou progressivamente nos últimos anos.

Gráfico 4 – Massa Salarial (número índice: base mar/2002 = 100)



Fonte: PME/IBGE in Lavinias (2011)

*Calculada a partir da multiplicação do rendimento real habitualmente recebido pelo número de pessoas ocupadas, empregadas nas RMs

A política de valorização do salário mínimo a partir de 2005 também explica essa tendência positiva. Todavia, apesar do avanço, a massa salarial ainda representa proporção pequena do PIB. Segundo o IPEA (2010), a participação dos salários corresponde a 34,1% do PIB e “esse é um dos dados mais relevantes para se entender que, apesar de uma ligeira desconcentração salarial, que favoreceu, nos anos recentes, a queda do Gini, o Brasil segue sendo um país de alta concentração de renda” (LAVINAS, 2011, p.6).

Os benefícios rurais e o BPC, que são vinculados ao salário mínimo, possuem papel importante para a redução da desigualdade e pobreza. A recuperação do valor do SM, tem favorecido a eficácia desses programas que contribuem para redução dos níveis de destituição e pobreza, assentam para níveis baixos e satisfatórios a desigualdade do meio rural (o menor índice do país; 0,280 medido pelo Gini) e atenuam os diferenciais de gênero e rural/urbano (LAVINAS, 2011). De acordo com Lavinias, “67% de todas as

aposentadorias e pensões pagas no Brasil correspondem ao piso de 1 SM e que, na área rural, esse percentual alcança 98%, fica claro que o valor real do SM passa a ter grande relevância na redução da pobreza e das desigualdades, tanto para ativos, quanto para inativos” (LAVINAS, 2011, pg. 12).

Esse ciclo de crescimento econômico com distribuição de renda logrou ao Brasil cumprir com antecedência uma das dez metas do milênio, lançadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), de reduzir pela metade o número de pessoas extremamente pobres até 2015.

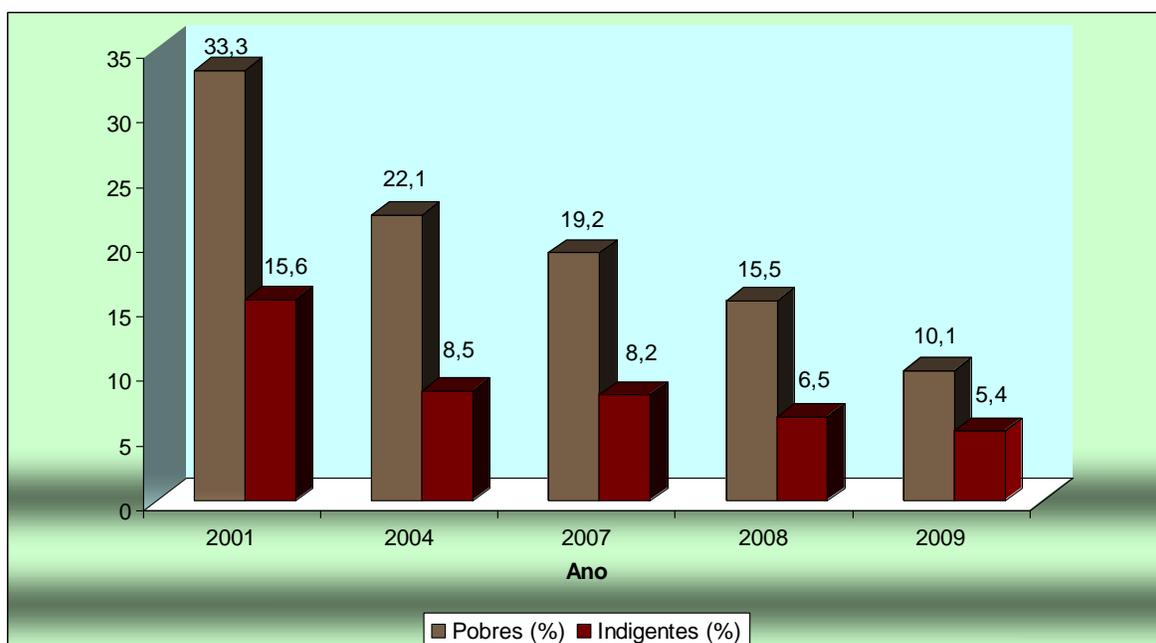
Houve um recuo bastante significativo do nível de pobreza extrema, que afetavam 15,6% da população brasileira em 2001, e cai, em 2009, para 5,4%. Ou seja, em 8 anos, 2/3 deixam a condição de miseráveis: 16,8 milhões de pessoas. Em 2010, considerando a linha de pobreza extrema de R\$ 70,00 mensais *per capita*, a estimativa é que haja 10 milhões de indigentes (60% em áreas urbanas), contra 26,8 milhões em 2001.

Quanto à proporção de pobres, passa de 33% em 2001 para 10,1% em 2010. Contudo, Lavinias (2011) estima que a soma de indigentes e pobres alcance, em 2010, 29 milhões de pessoas, ou cerca de 15% da população. Ao longo da última década o número de pobres reduziu-se de 57, 2 milhões de pessoas para menos de 30 milhões, tomando-se a linha de pobreza extremamente baixa que corresponde a cerca de R\$ 4,5 *per capita/dia* (ou U\$ 2,5 *per capita/dia*, muito próxima ao padrão do Banco Mundial).

No caso da pobreza extrema ou da indigência o efeito do crescimento combinado com elevação dos rendimentos do trabalho, aumento do emprego e maior cobertura dos programas assistenciais de transferência de renda é ainda mais efetivo. Todas as

transferências acumuladas (contributivas e não contributivas) reduzem o nível de pobreza pela metade (de 30% para 15%). Os índices de pobreza extrema revelam um efeito maior para esses casos: em 2001, 15,6% eram considerados miseráveis e a proporção caiu para 5,4%, ou seja, declínio de 2/3 (de 36 milhões de pessoas para 12 milhões ou 3,6 milhões de famílias indigentes).

Gráfico 5 – Proporção de Pobres e Indigentes na População Brasileira



Fonte: PNAD, IBGE, com base a renda familiar *per capita*

Não obstante sejam mais efetivos em reduzir a indigência que a pobreza, há que se considerar que o valor adotado para delimitar os indigentes possui valor baixíssimo, R\$ 2,3 per capita/dia, “uma linha quase indigente!” (LAVINAS, 2011, p.24).

Quanto à pobreza não-monetária, os indicadores revelam que, apesar das melhoras nos anos recentes, o grau de acessibilidade a serviços públicos como saneamento, luz elétrica e água encanada ainda está longe do adequado⁴⁹.

Os dados têm revelado ainda que a evolução da quantidade dos benefícios previdenciários e, especialmente, dos assistenciais, contribui diretamente para uma forte elevação do gasto social na forma de transferência direta de renda, que corresponde aproximadamente a 73% do conjunto dos gastos da seguridade social.

A tabela 4 a seguir demonstra a evolução do gasto por função para que se possam estabelecer paralelos entre as formas de gasto praticadas na última década.

Tabela 4 – Evolução do Gasto Federal por Função (em bilhões de reais) – número índice 2000=100

FUNÇÃO	2000 (Valor Atualizado ¹)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Assistência Social	9.950.068.664	108	117	123	185	200	267	291	304	345
Previdência Social	209.251.579.504	104	105	101	105	113	125	131	130	144
Saúde	45.409.112.866	106	100	87	97	101	108	102	102	111
Trabalho	13.993.168.741	108	108	99	102	114	145	163	165	211
Educação	23.782.772.537	99	99	87	81	86	90	93	97	124
Cultura	533.659.531	106	80	63	81	116	128	91	102	128
Habituação e Urbanismo	4.026.344.778	43	27	17	56	84	101	25	32	45
Saneamento	360.868.833	131	48	24	28	31	19	13	140	243
Gestão Ambiental	2.551.559.085	151	89	54	62	98	72	59	57	63
Ciência e Tecnologia	2.788.731.637	116	97	104	124	148	164	135	150	179
TOTAL	312.647.866.176	104	103	97	104	112	125	128	129	145

Fonte: SIAFI – STN/CONT/GEINC in LAVINAS (2011)

1 Valor atualizado com base no IGP-DI de 2000/2010

⁴⁹ Tomando como base os microdados da PNAD, observa-se que 15% dos domicílios pobres urbanos não possuem água encanada e 40% não dispõem de esgotamento sanitário adequado. No meio rural a situação é mais grave: cerca de 30% da população não possui banheiro no domicílio (LAVINAS, 2011). Há que se reconhecer, contudo, o investimento realizado na expansão da rede elétrica, sobretudo nas áreas rurais com o Programa Luz para Todos. Houve um real progresso: a cobertura de energia é universal nas áreas urbanas e alcançou, em 2009, 90% dos domicílios rurais considerados pobres.

O gasto com transferências monetárias diretas de renda, sobretudo no item Assistência Social, cresce mais acentuadamente que os demais itens. Há inclusive registros de crescimento negativo nas rubricas habitação e urbanismo. Segundo Lavinias (2011), somente a partir de 2008 é que se reverte essa tendência, mas ainda de modo muito incipiente.

O gasto com saúde e educação registrou crescimento abaixo da média do gasto global, revelando que, no conjunto das políticas sociais, a provisão de serviços públicos universais tem sido preterida, pois predominam as transferências monetárias, sejam elas contributivas ou não contributivas. Nas palavras de Lavinias (2011):

“Constata-se, assim, que, apesar de não-linear, o gasto federal aumentou de forma sistemática nas rubricas onde a institucionalidade do Sistema de Seguridade Social foi afirmada - a saber, assistência, previdência, também trabalho, menos para a saúde -, através da constituição de um orçamento próprio, com fontes de receitas exclusivas. Isso indica que o escopo do sistema de proteção social deixou de fora outras dimensões essenciais ao bem-estar e à segurança da população, como moradia e saneamento, cuja evolução ficou ainda mais refém da política macroeconômica de restrição de gastos, baixo crescimento e formação de elevados superávits fiscais primários. O percentual do gasto público alocado em transferências monetárias diretas corresponde a aproximadamente 75% do gasto. Outro item de grande despesa seguem sendo as despesas financeiras com juros. Sobre pouco para o investimento em serviços que equalizem as condições de vida da população.” (LAVINAS, 2011, p.15, grifos nossos).

Desse modo, embora haja avanços importantes, o exame das políticas sociais indica que as orientações Beveridgianas de inclusão, universalização e promoção de equidade,

apesar de presentes nas diretrizes de nosso estado de bem-estar social, na prática não conseguiram ser suficientemente implementadas.

3.2 As políticas sociais no Brasil: financiamento e tipos predominantes de gasto

No primeiro capítulo desta dissertação, vimos que Titmuss (1963) sugere a figura de iceberg para melhor compreendermos a totalidade do modelo de intervenção pública, atentando para as políticas diretas e indiretas. Nesse sentido, análises e avaliações sobre o financiamento e o padrão de gasto são de grande utilidade para um melhor entendimento do modelo socioeconômico vigente.

Em primeiro lugar, será examinada a forma de arrecadação tendo em vista que análises sobre tamanho, evolução ou estrutura das receitas obtidas pelo Estado são relevantes, sobretudo, quando as problematizamos com princípios de justiça social.

A carga tributária bruta - CTB - é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade e o Produto Interno Bruto. O numerador é medido pelo fluxo total de recursos fiscais, na forma de impostos, taxas e contribuições, que o setor privado (empresas e famílias) destina compulsoriamente ao governo para financiar as atividades sob sua responsabilidade.

Os principais componentes da CTB brasileira são os impostos, taxas e contribuições de melhoria conforme o artigo 145 da CF 1988, além das contribuições sociais. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE classifica os tributos brasileiros nas seguintes categorias:

- i)* **Impostos sobre produtos:** incluem os principais tributos de caráter indireto, entre estes, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);

- ii)* **Outros impostos ligados à produção:** formados pelas diversas contribuições incidentes sobre a folha de pagamento das empresas e pelas taxas de caráter indireto (fiscalização, licenciamento, prestação de serviços etc.);
- iii)* **Impostos sobre a renda e o patrimônio:** compostos pelos impostos diretos (Imposto de Renda Pessoa Física – IRRF e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ), pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e pela já extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF);
- iv)* **Contribuições previdenciárias:** constituídas pelas receitas de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)⁵⁰, às previdências do funcionalismo público federal, estadual e municipal e aos Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); e
- v)* **Impostos sobre o capital:** formados pelos impostos sobre transmissão de bens.

Uma primeira pista sobre o perfil de arrecadação nacional é a constatação de que os impostos sobre capital representam percentual muito pequeno da carga tributária. Por isso, para fins da análise, esse grupo será incorporado aos impostos diretos sobre renda e propriedade.

A tabela 5 mostra a evolução dos principais componentes da carga tributária bruta no período de 1995-2008.

⁵⁰ O FGTS é um fundo de propriedade dos trabalhadores. Assim, as contribuições para este fundo não são formalmente receitas do governo, pois não podem ser usadas para financiar gastos públicos correntes. A razão pela qual estas contribuições são contabilizadas na carga tributária pelo IBGE é o fato de o governo obrigar o setor privado a recolhê-las.

Tabela 5 - Carga Tributária Bruta Total, componentes e principais tributos (1995-2008) (Em % do PIB)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Carga tributária bruta total	27,0	26,4	26,5	27,4	28,4	30,4	31,9	32,4	31,9	32,8	33,8	34,1	34,7	35,2
Impostos sobre produtos	12,7	12,0	11,6	11,4	12,6	13,7	14,3	13,9	13,5	14,2	14,3	14,2	14,1	15,0
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2
Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços	6,8	6,6	6,3	6,2	6,3	6,9	7,2	7,0	7,0	7,1	7,2	7,2	6,9	7,3
Imposto sobre importação	0,7	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
Imposto s/ op. de crédito, câmbio e seguros	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7
Imposto sobre serviços (ISS)	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9
Cofins	2,2	2,0	1,9	1,8	2,9	3,3	3,5	3,5	3,4	4,0	4,0	3,8	3,8	3,9
Demais	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4
Outros impostos ligados à produção	1,2	1,2	1,2	1,3	1,1	1,0	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5
Contribuição do sal. educação	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Contribuição para SESI, SESC, SENAI e SENAC (Sistema S)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Taxa de poder de polícia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	n.d.
Taxa de prestação de serviços	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	n.d.
Demais	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	n.d.
Impostos sobre renda, propriedade e capital	5,4	5,4	6,1	6,8	6,7	7,6	8,1	9,0	8,8	8,7	9,6	9,5	9,8	9,1
Imposto de renda (IR)	3,7	3,7	3,6	4,2	4,3	4,1	4,5	5,1	4,9	4,7	5,3	5,2	5,4	5,8
Imposto predial, territorial e urbano (IPTU)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Contribuição provisória sobre movimentação financeira	0,0	0,0	0,7	0,8	0,7	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	0,0
Contribuição social sobre lucro de pessoa jurídica	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,1	1,3	1,4
Demais	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7
Contribuições previdenciárias	7,7	7,8	7,6	7,9	8,0	8,0	8,3	8,3	8,3	8,6	8,7	9,2	9,4	9,6
Contribuições aos institutos oficiais de previdência, FGTS e PIS/PASEP	7,2	7,4	7,3	7,6	7,6	7,1	7,3	7,2	7,3	7,5	7,7	7,9	7,8	8,1
Contribuições previdenciárias do funcionalismo público	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,3	1,6	1,5

Fonte: IBGE/Sistema de Contas Nacionais apud Ribeiro, 2010. Anuais para os valores correntes dos tributos, dos componentes e do total da carga tributária bruta e do PIB no período entre 1995 e 2007; IBGE/Sistema de Contas Nacionais Trimestrais para os valores correntes do PIB em 2008; Secretaria da Receita Federal para os valores das contribuições à previdência do funcionalismo público em 1995; Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério da Fazenda (MF)/Comissão Técnica Permanente do ICMS (Cotepe/ICMS) e estimativas do autor com base na metodologia proposta em Dos Santos e Costa (2008) para os dados referentes a 2008.

Obs.: 1. Em 2008, os valores do ISS, da contribuição ao Sistema S e dos componentes das contribuições previdenciárias foram estimados com base no comportamento destes tributos em relação a 2007, a partir dos valores divulgados pela Secretaria da Receita Federal (2009).

2. n.d. = não disponível até o momento do término deste trabalho.

Como os dados permitem observar, houve um aumento significativo da CTB no período analisado: 8,2 pontos percentuais em 13 anos. Quanto à evolução dos componentes,

com exceção da rubrica “outros impostos ligados à produção”, todos registraram acréscimos durante o período analisado.

Os impostos sobre produtos são os de maior proporção (15,0% em 2008) representando, em média, 43,4% do total da CTB. Já os impostos sobre renda, propriedade e capital passam de 5,4% em 1995 para 9,1% em 2008. Esse aumento pode ser explicado, por um lado, pela criação da CPMF em 1997 e sua boa arrecadação nos anos seguintes e, por outro, pelo crescimento do Imposto de Renda e da CSLL. Vale destacar também o aumento da arrecadação das contribuições previdenciárias a partir de 2005 devido ao incremento substancial dos postos de trabalho formais.

Segundo Ribeiro (2010), a variação na CTB no período assinalado pode ser explicada por dois movimentos distintos:

“No primeiro, diante de um cenário internacional desfavorável e de uma desvalorização cambial que pôs em risco o equilíbrio das contas públicas, o governo federal recorreu ao aumento das alíquotas das principais contribuições (Cofins e CPMF) em 1998 e 1999. O segundo momento esteve relacionado ao ambiente macroeconômico favorável do período 2004-2008, quando o aumento da arrecadação foi em grande parte influenciado pelo crescimento da renda, do lucro e do emprego” (RIBEIRO, 2010, pg. 14).

Além da composição da carga tributária, há que se compreender sobre quais grupos sociais recai o ônus do financiamento, verificando se a estrutura de arrecadação dos gastos públicos se coaduna com princípios redistributivos, progressivos e de justiça social.

A literatura (SALVADOR, 2007) informa que os tributos podem ser considerados progressivos, regressivos ou proporcionais conforme sua incidência sobre a renda dos

contribuintes. Os tributos progressivos são aqueles cuja progressão acompanha a renda do contribuinte, ou seja, os que possuem maior renda arcam com maior ônus da tributação. A relação inversa – carga mais elevada para aqueles com menor poder aquisitivo – ocorre quando os tributos são regressivos. E, por fim, os tributos proporcionais são aqueles que não alteram a estrutura de distribuição de renda, uma vez que se aplica a mesma alíquota, independente do nível de renda (SALVADOR, 2007).

Segundo Lavinias (2006) e Boschetti e Salvador (2006) para melhor compreender a regressividade e a progressividade da arrecadação é necessário avaliar as bases de incidência econômicas – renda, propriedade e o consumo de bens e serviços. A partir dessas bases de incidência é possível classificar os tributos em diretos e indiretos.

Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio e, em geral, não são passíveis de transferência a terceiros. Desse modo, tornam-se mais adequados do ponto de vista da justiça social, pois são tributos progressivos cujo ônus maior recai sobre os contribuintes com maior poder aquisitivo. No Brasil, temos como exemplos o Imposto de Renda (IR) e os impostos sobre patrimônio como o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e Imposto sobre Propriedade Imobiliária Urbana – IPTU.

Os tributos indiretos, por sua vez, são aqueles incidentes sobre a produção, circulação e o consumo de bens e serviços. Esses tributos podem ser transferidos a terceiros mediante repasse para os preços dos produtos vendidos. Desse modo, é o consumidor, ao adquirir um bem ou serviço, que arca com o ônus do tributo. São considerados regressivos, pois oneram proporcionalmente mais os contribuintes de renda mais baixa.

Os dados apresentados na Tabela 5 revelam um padrão de incidência regressiva da tributação atribuído, fundamentalmente, às seguintes características do sistema: grande participação dos tributos sobre produtos na arrecadação; reduzida participação dos tributos diretos sobre a renda, patrimônio, riqueza ou capital na arrecadação; estrutura inadequada dos tributos sobre a renda, propriedade ou capital.

O caráter regressivo dos tributos indiretos se acentua em virtude de recaírem mais pesadamente sobre bens do que sobre serviços. E justamente os bens têm participação mais significativa na estrutura de consumo das classes mais pobres, que consomem, em geral, proporcionalmente menos serviços que os ricos.

Para analisar melhor essa questão, foram feitos diversos estudos que, a partir dos dados das Pesquisas de Orçamentos Familiares – POF, do IBGE, mensuram os gastos com os principais tributos diretos e indiretos em famílias dos mais diversos níveis de renda, fornecendo uma avaliação mais apurada do grau de regressividade do sistema tributário nacional⁵¹. A tabela 6 reproduz os números de um estudo comparativo realizado pelo IPEA (2009) no período de 2004 a 2008.

⁵¹ Para mais detalhes ver Silveira (2008) e Vianna et. al. (2000).

Tabela 6 – Brasil: Distribuição da Carga Tributária Bruta segundo Faixa de Salário Mínimo

Renda Mensal Familiar	Carga Tributária Bruta (2004)	Carga Tributária Bruta (2008)	Dias destinados ao pgto de tributos
Até 2 SM	48,8	53,9	197
2 a 3	38,0	41,9	153
3 a 5	33,9	37,4	137
5 a 6	32,0	35,3	129
6 a 8	31,7	35,0	128
8 a 10	31,7	35,0	128
10 a 15	30,5	33,7	123
15 a 20	28,4	31,3	115
20 a 30	28,7	31,7	116
Mais de 30 SM	26,3	29,0	106

Fontes: Carga tributária por faixas de renda, 2004: Zockun et alli (2007); Carga Tributária Bruta 2004 e 2008: CFP/DIMAC/IPEA; Carga Tributária por faixas de renda, 2008 e Dias Destinados ao Pagamento de Tributos, IPEA.

A partir da análise dos dados não há dúvidas quanto ao perfil altamente regressivo da estrutura tributária brasileira. A incidência da tributação sobre as classes mais baixas é extremamente alta, chegando a praticamente 54% em 2008. Contudo, à medida que se avança nas faixas salariais, o percentual diminui caindo para 29% para aquelas famílias que ganham mais de 30 salários mínimos. São as classes de menor renda e os trabalhadores assalariados que mais contribuem, proporcionalmente, para o financiamento das políticas públicas no Brasil. Assim, pode-se dizer que a desigualdade socioeconômica existente na sociedade é reforçada pelo sistema tributário.

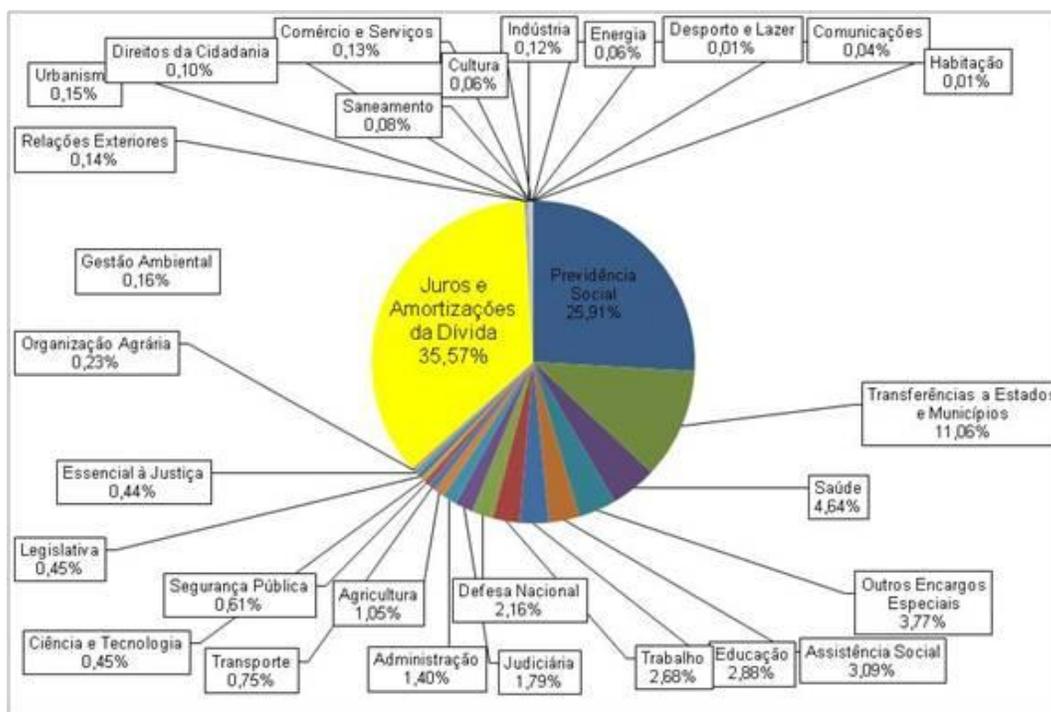
Estimativas realizadas pelo INESC revelam que 57% da CTB em 2009 (aproximadamente 700 bilhões de Reais) foram financiadas pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo (INESC, 2010).

Salvador (2007) analisando a realidade brasileira conclui que

“O Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 61% das receitas arrecadas pela União. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo” (SALVADOR, 2007).

Além disso, o aumento da CTB nos últimos anos ocorreu em grande medida devido à elevação da tributação sobre o consumo, o que vem reforçando o perfil regressivo de tributação. Essa situação torna-se ainda mais crítica quando analisamos o orçamento público e o padrão de gasto do Estado brasileiro (Gráfico 1 a seguir). Segundo dados do SIAFI apresentados no Boletim de Auditoria Cidadã da Dívida, o orçamento geral da União privilegia gastos financeiros (gasto de baixo dinamismo econômico e que beneficia as classes detentoras de ativos) em detrimento de outras áreas fundamentais como a Seguridade Social, educação, habitação, etc.

Gráfico 1 - Orçamento Geral da União – Executado – 2009, exclui refinanciamento da dívida (Total = R\$ 1,068 trilhão)



Fonte: SIAFI apud Boletim Auditoria Cidadã da Dívida nº 20 – 30 de março de 2010. Não inclui o “refinanciamento”, ou seja, o pagamento de amortizações por meio da emissão de novos títulos.

Observa-se que o Estado brasileiro destina apenas 10,68% do orçamento às áreas de Saúde, Educação e Assistência Social e 35,57% com o pagamento de juros e amortização da dívida. O custo total com o Programa Bolsa Família, os benefícios da LOAS (para idosos e deficientes de baixa renda), e os vários programas de assistência social não chegam a representar 1,1% do PIB, enquanto o pagamento de juros, que beneficia as camadas de renda média e alta, atingiu R\$ 214 bilhões (5,6% do PIB) nos últimos 12 meses até abril, revelando uma situação de “distribuição de renda às avessas” (KHAIR, 2011).

A partir de agora analisaremos a arrecadação e o destino dos recursos que efetivamente compõem o Orçamento da Seguridade Social.

De acordo com o artigo 195 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social será financiada da seguinte maneira:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Essas contribuições, como se procurou demonstrar anteriormente, foram realizadas mediante tributos indiretos incidentes sobre o consumo o que contribui para o perfil regressivo de financiamento.

É importante destacar que a Constituição assegurou ainda o uso exclusivo dos recursos arrecadados com as contribuições sociais para financiamento da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social). Ocorre que, a partir de 1993, foi criado um dispositivo de ajuste fiscal permitindo o desvio de parte das contribuições exclusivas. Inicialmente chamava-se Fundo Social de Emergência – FSE, mas logo foi substituído por Fundo de Estabilização Fiscal – FEF. No início da década 2000 passou a se chamar

Desvinculação de Receitas da União – DRU⁵². Com esse artifício, o governo pode desvincular até 20% dos recursos das contribuições sociais, transformando-as em recursos fiscais que, em geral, vão compor o superávit primário destinado a pagamento de juros da dívida pública.

Contudo, é muito relevante reconhecer que o saldo do orçamento da seguridade social é positivo com ou sem o efeito da DRU. Em 2010, o superávit sem a DRU foi de R\$ 58,1 bilhões de reais ou 1,58% do PIB. O superávit da seguridade correspondeu a $\frac{3}{4}$ do superávit global do governo federal (2,16% do PIB ou 79 bilhões de reais) (ANFIP, 2010).

A Tabela 7 demonstra o efeito da DRU no Orçamento da Seguridade Social, revelando que mesmo com os desvios de recursos, a seguridade social permanece superavitária. Segundo ANFIP (2010), a DRU prejudica a sociedade especialmente em momentos de crise quando recursos que poderiam ser utilizados para gastos sociais, como na saúde, infra-estrutura, criação de empregos e educação, e são direcionados ao orçamento fiscal e à composição do superávit primário.

⁵² Iniciou-se como Fundo Social de Emergência (FSE) e recebia, além de outras parcelas, 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições, à época inclusive as contribuições previdenciárias. Em 1996, foi renovado (EC n.º 10) sob a forma de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Já não subtraía recursos dos fundos constitucionais de repartição de impostos, mas manteve as demais desvinculações. E novamente, por mais dois anos, em 1997. Em 2000, transfigurou-se em Desvinculação de Receitas da União (DRU), pela EC n.º 27, renovada pelas Emendas Constitucionais n.º 42, de 2003, e 56, de 2007. A partir do Orçamento de 2000, a desvinculação deixou de atingir as contribuições previdenciárias. Esse conjunto transitório-permanente já durou 18 anos. Mas, se nenhuma emenda constitucional for apresentada e aprovada, a vigência da DRU encerra-se em 2011. (ANFIP, 2010)

Tabela 7 – Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU (valores correntes, em R\$ milhões)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita de contribuições sociais	168.611	175.870	200.408	196.484	193.879	229.298
Cofins	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023
CPMF	29.120	32.493	36.382	1.004	0	0
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754
PIS / PASEP	22.083	23.815	26.116	30.830	31.030	40.373
Outras contribuições	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148
Valores desvinculados	32.496	33.806	38.550	39.255	38.776	45.860

Fonte: ANFIP – Análise de Orçamento da Seguridade Social (2010)

Esse artifício sempre foi temporário, mas se renova periodicamente. Ao todo já dura 18 anos. Todavia, a vigência da DRU encerra-se em 2011, e não renová-la mostrará compromisso com a ampliação de recursos e da provisão de bens e serviços da Seguridade Social.

Segundo ANFIP (2010) e Salvador (2010), educação e seguridade são as áreas mais prejudicadas pela ação acumulada da DRU. De 2000 a 2008, a educação perdeu R\$ 72 bilhões e a Seguridade Social R\$ 200 bilhões. Em 2008, a DRU retirou R\$ 9,2 bilhões da educação. Todavia, desde 2009, a desvinculação de recursos da educação vem diminuindo por força da PEC 96/03⁵³. No ano de 2009 o valor desviado caiu para R\$ 5,5 bilhões, em 2010, para R\$ 2,6 bilhões. Em 2011 se encerra a transição e a educação contará com a

⁵³ A proposta de emenda constitucional (PEC 96/03), aprovada em 2009, que extingue a DRU para a área educacional reafirma a destinação integral de 18% do total de recursos arrecadados com impostos federais à educação, como prevê a Constituição Federal de 1988. O fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para a educação permitirá repor ao orçamento do MEC os recursos exclusivos destinados à Educação. O fim da DRU na Educação será gradativo: 12,5% em 2009, 5% em 2010 e zero a partir de 2011.

integralidade dos recursos vinculados pela constituição (18% da receita líquida de impostos).

Assim, pode-se afirmar que o financiamento é duplamente regressivo, pois (1) é proporcionalmente mais oneroso às classes de mais baixa renda e (2) transfere parte significativa de recursos para as classes mais ricas detentoras de capital.

Conforme levantamento realizado pela ANFIP para os anos de 2005 a 2010, a quase totalidade (96,2%) dos recursos para financiamento do Orçamento da Seguridade Social é oriundo de contribuições sociais, sendo insignificante (0,4% em 2010) a parcela de recursos do orçamento fiscal.

Tabela 8 – Resultado do Orçamento da Seguridade Social: receitas 2005 a 2010
(valores correntes, em R\$ milhões)

Receitas realizadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Classificação						
1. Receita de contribuições sociais	277.045	299.391	340.820	359.840	375.887	441.266
Receita Previdenciária Líquida RGPS (1)	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968
Cofins	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023
CPMF (2)	29.120	32.493	36.382	1.004	0	0
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754
PIS / PASEP	22.083	23.815	26.116	30.830	31.030	40.373
Outras contribuições (3)	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.990	11.829	13.181	15.191	14.923	15.224
Recursos próprios do MDS	117	110	86	161	219	361
Recursos próprios do MPS	1.044	843	1.017	1.686	580	314
Recursos próprios do MS	1.055	1.511	2.442	3.009	3.057	3.087
Recursos próprios do FAT (4)	9.507	9.093	9.332	10.008	10.683	11.017
Taxas de Órgãos e entidades	267	272	304	327	384	444
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal p/ EPU	1.092	1.294	1.766	2.048	2.015	2.136
Receita Total (1+2+3)	290.127	312.513	355.767	377.079	392.826	458.626

Fonte: ANFIP – Análise do Orçamento da Seguridade Social em 2010 (2010).

Analisando a Tabela 8, de imediato observa-se que a receita previdenciária líquida constitui a principal fonte de financiamento e sua participação no Orçamento da Seguridade Social cresceu, em percentual, quase 10 pontos no período de 2005 a 2010. Essa receita é a soma das contribuições previdenciárias das empresas, dos empregados, do contribuinte individual, do empregado doméstico e do empregador doméstico, e, por determinação constitucional, são receitas destinadas exclusivamente ao pagamento de benefícios previdenciários. O aumento da arrecadação se explica pela criação de postos de trabalho formais nos últimos anos.

A COFINS é a segunda maior fonte de custeio da Seguridade Social e, embora no ano de 2009 apresente ligeira queda na arrecadação, em razão da crise, em 2010 representa cerca de 30% do total de recursos. Vale lembrar, contudo, que a COFINS é um tributo indireto, logo de incidência regressiva.

A CSLL, por sua vez, a despeito de possuir atributos de um tributo direto, pois incidente sobre o lucro das empresas, possui baixa participação, representando, em 2010, cerca de 10,0% do montante. A CPMF, extinta em dezembro de 2007, chegou a representar 10,48% dos recursos aplicados na Seguridade Social. Sublinha-se que, a partir de 2008, o Ministério da Saúde passa a utilizar seus recursos próprios para financiar a saúde.

De uma forma geral, as receitas da Seguridade Social cresceram substantivamente: 65,8 bilhões em 2010 em relação ao ano de 2009, representando uma variação de 17,4%. É importante destacar que esse aumento expressivo não se deu, como em períodos anteriores, pelo aumento das alíquotas ou criação de novos impostos, mas pela retomada do crescimento econômico que, em 2010, registrou 7,5% em termos reais, o maior percentual em 25 anos.

A Tabela 9 mostra os componentes da despesa da Seguridade Social brasileira durante o período de 2005 a 2010.

Tabela 9 – Resultado do Orçamento da Seguridade Social: despesas 2005 a 2010

(valores correntes, em R\$ milhões)

Despesas liquidadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Classificação						
1. Benefícios Previdenciários	142.488	165.585	182.575	199.562	225.096	254.859
Previdenciários urbanos	115.298	133.216	147.386	158.953	178.999	198.061
Previdenciários rurais	27.190	32.369	35.189	39.997	44.850	55.473
Compensação previdenciária(5)	-	-	-	612	1.246	1.325
2. Benefícios assistenciais	9.335	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234
Assistenciais - LOAS	7.540	9.679	11.567	13.748	16.864	20.380
Assistenciais - RMV	1.795	1.892	1.902	1.893	1.848	1.854
3. Bolsa-Família e outras Transferências de Renda	6.785	7.801	8.943	10.526	11.851	13.493
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.092	1.294	1.766	2.048	2.015	2.136
5. Saúde: despesas do MS (inclui pessoal) (6)	34.508	40.740	45.790	50.265	58.261	61.096
6. Assistência social: despesas do MDS (inclui pessoal) (6)	1.699	2.182	2.301	2.678	2.771	3.099
7. Previdência social: despesas do MPS (Inclui pessoal) (6)	3.402	4.547	4.789	4.752	6.262	6.478
8. Outras ações da seguridade social	1.741	1.992	3.365	3.894	7.174	7.510
9. Benefícios FAT	11.374	14.904	17.951	20.690	27.077	29.195
10. Outras ações do FAT	546	683	684	724	666	417
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)	212.969	251.298	281.632	310.779	359.886	400.517
Saldo da Seguridade Social (RGPS)	77.158	61.215	74.135	66.300	32.940	58.109

Fonte: ANFIP – Análise do Orçamento da Seguridade Social em 2010 (2010).

Os benefícios previdenciários respondem por 64% dos gastos da Seguridade Social, revelando que a maior despesa orçamentária possui natureza contributiva. Os gastos com serviços universais de saúde, por sua vez, tiveram sua participação levemente reduzida: de 16,2% em 2005 para 15,25% em 2010. Revelando, mais uma vez, que as políticas universais não têm se constituído prioridade dos investimentos públicos.

Por outro lado, ocorre no mesmo período um acréscimo nos gastos do Benefício de Prestação Continuada – BPC e do Renda Mensal Vitalícia (em extinção) subindo de 4,3% em 2005 para 5,55% em 2010. Esse aumento se deve a dois movimentos: o aumento real do salário mínimo no período e a aprovação do Estatuto de Idoso, que reduziu a idade de acesso ao benefício de 67 para 65 anos em 2003. O Benefício de Prestação Continuada – BPC - é o principal programa da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que prevê o pagamento de um salário mínimo aos deficientes incapazes para o trabalho e aos idosos acima de 65 anos que comprovarem renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo mensal. É um programa de transferência de renda focalizado naqueles mais pobres e incapazes de trabalhar, ou seja, sujeito a testes de meio.

Também de natureza assistencial, os benefícios do Programa Bolsa Família cresceram durante os últimos 5 anos, totalizando, em 2010, 13,5 bilhões ou 3,3% do Orçamento da Seguridade Social. Esse montante é um pouco menor do valor registrado para as despesas com o Benefício de Prestação Continuada, que atende a um número menor de pessoas (3,4 milhões), porém paga benefícios de maior valor (um salário mínimo). Segundo Lavinias (2011) o valor médio do benefício pago pelo Bolsa Família é de R\$ 95 mensais, o que corresponde a aproximadamente $\frac{1}{5}$ do valor do BPC.

O Programa Bolsa-Família⁵⁴ é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que atende a mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional. Segundo Lavinias (2011) é o eixo central da política de combate à pobreza no Brasil.

⁵⁴ O Programa foi instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04. Possui três eixos principais: (1) transferência de renda, que promove alívio imediato da pobreza; (2) condicionalidades, que têm como objetivo reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e (3) programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os

A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 242. Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março de 2011 e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011. Contudo, o programa não possui um índice de atualização monetário para correção anual do seu valor, ao contrário dos benefícios previdenciários. Assim os reajustes não se dão de forma regular o que favorece a discricionariedade na sua gestão. A mudança mais significativa foi a inclusão do benefício variável para adolescentes em 2007. O Nordeste, região com maior incidência de pobreza, foi por onde se iniciou o programa e onde se concentra a maior proporção de beneficiários (50,5%).

Ainda que o BPC e o PBF possuam em comum a característica de serem programas de transferência monetária direta, eles divergem em alguns aspectos. O primeiro é o público-alvo: enquanto no PBF os benefícios são concedidos às famílias em condição de pobreza ou extrema pobreza, no BPC, o público-alvo são idosos com mais de 65 anos e as pessoas com deficiências incapazes para o trabalho, ambos com renda familiar *per capita* menor que ¼ do salário mínimo. Além disso, embora os dois programas possuam “teste de meios”, o BPC não exige contrapartidas dos beneficiários enquanto PBF possui condicionalidades, como frequência escolar e cumprimento do calendário de vacinação dos filhos.

Outra diferença fundamental entre esses programas se refere à regulamentação. O BPC é um **direito** dos idosos e dos deficientes previsto na constituição de 1988, o que

beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (exemplos: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos). A gestão do Bolsa família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios.

assegura o benefício a todos aqueles que possuem perfil. O PBF, por sua vez, é um programa de governo, o que engendra discricioniedades e alteração no quantitativo dos beneficiários e no valor do benefício conforme as prioridades do presidente eleito.

Contudo, as políticas (BPC) ou programas (PBF) de transferência de renda agem *ex-post* e, por isso, não garantem o direito à segurança econômica, mas uma renda, o que é radicalmente distinto. Apenas os que já estão comprovadamente em situação de vulnerabilidade aguda podem se habilitar ao benefício. “Esse diferencial – garantir um direito ou dar renda – não deve ser menosprezado. Trata-se de um divisor de águas em matéria de política social, com repercussões nada anódinas no acesso a oportunidades, melhorias nas condições de vida, bem-estar e cidadania”. (LAVINAS, 2007, pg.10).

Constata-se, portanto, que os gastos predominantes no orçamento social brasileiro correspondem a benefícios contributivos e as despesas em evolução mais intensa são as transferências monetárias diretas com testes de meios ou condicionalidades. Desse modo, além do financiamento regressivo, o perfil das políticas sociais é de cunho contributivo e baseado em transferências monetárias. Esse tipo de gasto – transferência direta de renda – seja contributiva ou não, constitui o “quase - tudo” da política social (LAVINAS, 2007), correspondendo a 72,55% do orçamento da Seguridade Social em 2010.

Portanto, as orientações beveridgeanas de inclusão, universalização e promoção de equidade, apesar de presentes nas diretrizes constitucionais, na prática não conseguiram ser suficientemente implementadas.

3.3 O Brasil sem Miséria e a viabilidade financeira da RBC

Como ressaltado nas seções anteriores, há prevalência dos programas de transferência de renda que permanecem ocupando a centralidade das políticas sociais em detrimento da universalização e desmercantilização de bens e serviços.

Manter esse padrão de gasto baseado em transferências monetárias que atuam *ex-post* e não *ex-ante*, ou seja, que não agem preventivamente e que são focalizados engendra uma série de desvantagens e riscos. Em primeiro lugar, o aprimoramento da focalização exige uma série de controles que elevam o gasto administrativo (gasto-meio) em detrimento do gasto-fim. Além disso, o objetivo é justamente reduzir a demanda mediante determinação de custos de inconveniência elevados. Essa característica dos programas focalizados enseja riscos de déficit de cobertura significativos. Isso significa que parte do público-alvo fica à margem da política social, a chamada ineficiência horizontal. Outro risco se refere à eficiência vertical, situação onde parte dos beneficiados não deveria receber o benefício, mas são contemplados por possuírem características dos pobres sem o ser.

Segundo Lavinás (2011) no caso brasileiro o déficit de cobertura é mais significativo do que a evasão vertical. No universo das pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza após transferências fiscais em 2009, uma proporção relevante não foi alcançada e contemplada com o benefício assistencial do Programa Bolsa Família, embora sejam potenciais beneficiárias. Dados da PNAD 2009 revelam que há 5,8 milhões de domicílios pobres considerando renda mensal *per capita* inferior a 140 reais. Desses, 2,2 milhões de domicílios não recebem nenhum tipo de benefício assistencial. Isso significa um

contingente de 9 milhões de pessoas de um total de 29 milhões de pobres (quase 1/3) que não é incluído e permanece à margem da política social.

Essa situação revela, portanto, que o déficit de cobertura afeta sobremaneira aqueles grupos mais vulneráveis e desprotegidos. Essa constatação revela o grau de ineficiência horizontal desses programas, sugerindo que programas não lastreados por direitos são meios perversos de combater a iniquidade e a miséria: suas fragilidades derivam do desenho propriamente dito do programa.

Diante dessas evidências, o novo governo eleito lançou recentemente o Plano Brasil Sem Miséria “com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011). Os avanços do plano são visíveis. O primeiro deles é a escolha (política) pela incompatibilidade entre pobreza e desenvolvimento. Ou seja, o Estado brasileiro passa a reconhecer a carência de direitos que aflige alguns milhões de brasileiros como uma *questão social* a ser enfrentada na esfera coletiva mediante intervenção pública. Outro ponto positivo consiste no reconhecimento de que a pobreza é multidimensional, ou seja, não é decorrente exclusivamente da insuficiência de renda. Com o objetivo de alcançar os que estão à margem da política social, embora façam parte do público-alvo potencial, o governo introduzirá parâmetros de seleção não-monetários como qualidade de moradia, energia elétrica, saneamento, etc.

Em consequência dessa concepção, o Plano Brasil sem Miséria prevê a integração de políticas públicas para garantir, além da transferência monetária, provisão de serviços públicos universais e inclusão produtiva. Desse modo, o Plano conjugará ações em três

eixos principais: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva com objetivos de elevar a renda *per capita* e as condições de bem-estar dessa população.

Segundo dados do IBGE adotados para elaboração do Plano Brasil Sem Miséria, há 16,27 milhões de pessoas que vivem na condição de miseráveis, isto é, 8,5% da população com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70. Desse contingente, 46,7% vivem no campo e 53,3% situam-se em áreas urbanas. Um dado relevante é que aproximadamente metade da população extremamente pobre (50,9%) tem até 19 anos. O Plano prevê ainda a ampliação progressiva do Bolsa Família, incluindo, até 2013, mais de 800 mil famílias que ainda não são contempladas. Uma forma de suplantiar os problemas da ineficiência horizontal do programa. Haverá também uma alteração no Bolsa Família que aumentará o benefício variável de três para cinco filhos.

Apesar dos avanços, observa-se que o governo manterá como um dos eixos centrais para superação da miséria e da exclusão, um programa de transferência de renda condicionado privilegiando a atuação a *ex-post*. Além de não ser lastreado em um direito (estando sujeito, portanto, à discricionariedade desta e das futuras gestões) e de não garantir segurança econômica, essa escolha faz permanecer um dilema que tende a se evidenciar com o crescimento da economia. O crescimento do país conjugado à criação de empregos formais tende a elevar a taxa de ocupação. Nesse cenário, espera-se que os beneficiários de transferências de renda possam recusar empregos degradantes, precários e com remuneração indigna, pois a garantia de uma renda mínima elevará levemente seu o poder de barganha. Contudo, como já destacamos na parte inicial desse trabalho, essa situação pode levar a armadilhas, ampliando fraudes e desestimulando a aceitação de trabalhos devido ao temor de trocar o benefício certo por um trabalho duvidoso.

Portanto, prevalece ainda a ótica do programa como solução, ou seja, ações de curto prazo com metas definidas, em detrimento da formulação complexa de políticas de longo prazo. O viés liberal da política assistencial focalizada que insiste no mérito ou na comprovação da necessidade é uma maneira sutil de retirar da agenda a questão redistributiva e rejeitar a universalização como peça-mestre para assegurar inclusão e promoção da cidadania. A focalização em prol do uso eficiente de recursos, basicamente procura transformar a política pública numa forma de o governo compensar as desvantagens de capacidade e impulsionar cada indivíduo a se inserir no mercado, sem mudar a ordem social estabelecida e a estrutura de renda e propriedade.

Como se procurou argumentar durante este trabalho, a construção do modelo socioeconômico para o país deve contemplar dimensões mais profundas de justiça social. Para isso, é necessário superar a visão liberal, pragmática e estática, e transmutar programas em políticas, mantendo uma transferência monetária permanente ao invés de insistir nas “portas de saída”. Sobre esse ponto, Lavinias (2007) afirma que: “Imaginar que a volatilidade da renda e do emprego e, sobretudo, a vulnerabilidade dos mais pobres estariam definitivamente solucionadas com um Bolsa-Família revela uma compreensão para lá de equivocada do que é pobreza e como ela se reproduz” (LAVINAS, 2007, pg.14)

Desse modo, sustenta-se que, se a meta é incluir, há instrumentos mais seguros, eficazes e efetivos: os benefícios universais. Estes, além de suavizar o consumo e reduzir hiatos de renda, atuam preventivamente, evitando que situações de risco possam comprometer o bem-estar e levar a situações agudas de privação e vulnerabilidade, especialmente nos grupos mais expostos à pobreza. Assim, defende-se que o meio mais eficaz de superar a pobreza e garantir liberdade real a todos é assegurar direitos, apostando

na universalidade e na prevenção: “o primeiro porque garante o acesso de qualquer cidadão ao sistema de proteção social independente de sua contribuição ou condição social específica; e o segundo porque reduz o risco da pobreza, da perda de dotações e da exclusão e promove a equidade” (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, pg. 263).

A incondicionalidade da renda básica de cidadania além de contribuir para superação de situações de extrema pobreza promove ao indivíduo a liberdade real de trabalhar ou de não trabalhar, dado que, ao contrário dos programas focalizados, é plenamente cumulativa com qualquer outra renda. Essa é uma maneira de desincentivar trabalhos indecentes⁵⁵ e favorecer atividades mal-remuneradas ou com baixa remuneração, mas que têm sentido. Ademais, a conveniência da renda da básica de cidadania vai além dos argumentos econômicos, pois está apoiada na ampliação do escopo dos direitos sociais: reconhecer o direito de cada um, como membro de uma unidade política, de compartilhar as riquezas da nação. A adoção da renda básica implica, portanto, no alargamento da concepção de justiça, dentro de um projeto de sociedade fundado nos direitos de cidadania, protagonizado por princípios de justiça social e inclusão democrática de todos os grupos sociais.

Diversos estudos já foram realizados comprovando a viabilidade financeira de uma política de renda básica. Martins (2010) verifica que isso poderia ocorrer, por exemplo, investindo a receita esperada da produção de óleo/gás da camada pré-sal na construção de um fundo auto-sustentável. Esse fundo geraria rendimentos que dariam conta do pagamento

⁵⁵ O conceito de Trabalho Decente estabelecido pela OIT envolveria *formas de ocupação assalariadas e por conta-própria convenientemente remuneradas e realizadas em condições de trabalho que respeitem os princípios da liberdade, equidade, segurança e dignidade*. Tais condições deveriam incorporar os seguintes aspectos: respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, proteção social básica e diálogo social.

de um benefício universal, considerando, para isso, o crescimento esperado da população brasileira. A autora constrói três cenários hipotéticos para o pagamento de benefícios anuais de valor igual a R\$ 20, R\$ 50, R\$ 80 e R\$ 100.

No primeiro cenário, supõe que a arrecadação anual de *royalties* recebida pela União permaneça constante e igual à média da arrecadação dos últimos 10 anos (1999-2009) que é R\$ 1,45 bilhão. Considera ainda que sobre esta receita incidam juros compostos de 10% ao ano, em termos reais. Neste contexto, em 2022 seria possível o pagamento de um benefício anual de R\$ 20; em 2031, R\$ 50; e, em 2038, R\$ 100.

No segundo cenário, Martins admite que a arrecadação anual de *royalties* permaneça constante e igual à arrecadação obtida no ano de 2009 (R\$ 2,42 bilhões), aplicada à mesma taxa real de juros de 10% ao ano. O fundo torna-se auto-sustentável para o pagamento de um benefício universal anual de R\$ 20 em 2018; R\$ 50 em 2027; R\$ 80 em 2031; e R\$ 100 em 2033.

A autora simula ainda um terceiro cenário onde a arrecadação esperada cresce a uma taxa de 5% ao ano e é aplicada à taxa de juros de 10% aa. Neste caso, em 2017 já se pode pagar um benefício anual de R\$ 20; em 2024, R\$ 50; em 2028, R\$ 80; e, em 2030, R\$ 100.

Todavia, Martins (2010) destaca que a construção desses cenários não considerou as receitas oriundas de participação especial, retenção de área e bônus de assinatura. Se essas fontes forem somadas às receitas oriundas dos royalties e se repetissem as condições do cenário 2 (arrecadação anual constante e igual à arrecadação obtida no ano de 2009,

aplicada uma taxa real de juros de 10% ao ano) seria possível o pagamento de um benefício mensal (não mais anual) de R\$ 30 a cada brasileiro em 2034.

Outros autores como Nicoll (2008) e Lavinias e Cavalcanti (2007), embora sugiram diferentes fontes de financiamento, sustentam que a implantação da renda básica deve iniciar-se pelas crianças. Esse argumento se justifica pela constatação de que não há no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, um benefício familiar de apoio à infância/adolescência, de caráter universal. Esses benefícios existem em muitos países europeus⁵⁶ e são destinados a compensar gastos e reduzir o grau de vulnerabilidade familiar, prevenindo contra situações que levem à pobreza.

No caso brasileiro, no que se refere ao tratamento das crianças e adolescentes, verifica-se a seguinte situação: de um lado, as famílias tributadas pelo Imposto de Renda que podem ser beneficiadas por créditos tributários devido à dedução fiscal prevista por dependente. No outro extremo, as famílias pobres são contempladas com transferências diretas de renda, podendo habilitar-se a receber o benefício do Programa Bolsa-Família. Vale destacar que o valor da dedução fiscal equivale a R\$ 1.889,64 anuais ou R\$ 157,47 mensais por dependente (ilimitado). Já o benefício para famílias com crianças e adolescentes pago pelo Bolsa-Família possui valor de R\$ 32 mensais quando há na família crianças até 15 anos (limitado a 3 crianças por família) e R\$ 38 mensais na presença de jovens entre 16 e 17 anos (limitado a 2 jovens por família). Além disso, segundo

⁵⁶ Nos países da EU-25, esse tipo de benefício representa 2,1% do PIB (Eurostat, 2007) e 8% do gasto vinculado à seguridade social (LAVINAS E CAVALCANTI, 2007).

estimativas de Sposati (2010), 20 milhões de crianças ficam fora dos dois grupos citados acima.

Os dados do IBGE utilizados para elaboração do Programa Brasil sem Miséria destacam ainda que as informações referentes às faixas etárias sugerem a necessidade de políticas sociais voltadas para a população mais jovem. Entre os extremamente pobres, cerca da metade se encontra com idade até 19 anos (50,9%). As crianças até 14 anos representam cerca de quatro em cada dez pessoas em extrema pobreza no Brasil (39,9%), conforme pode se observar na tabela 10.

Tabela 10 - Distribuição da população em extrema pobreza por faixa etária segundo Grandes Regiões e situação do domicílio

Situação do domicílio	Brasil e Grandes Regiões	Total	Faixa etária						
			0 a 4 anos	5 a 14 anos	15 a 17 anos	18 ou 19 anos	20 a 39 anos	40 a 59 anos	60 anos ou mais
Total	Brasil	100,0	12,0	27,9	7,2	3,7	27,6	16,5	5,1
	Norte	100,0	14,6	30,2	7,3	4,0	27,7	13,2	3,0
	Nordeste	100,0	11,9	28,0	7,5	3,9	29,0	16,7	2,9
	Sudeste	100,0	10,3	25,8	6,4	3,0	24,1	17,6	12,8
	Sul	100,0	10,5	26,9	6,8	3,0	23,3	19,9	9,6
	Centro-Oeste	100,0	11,4	25,9	6,3	3,1	25,9	18,7	8,7
Urbano	Brasil	100,0	11,8	27,2	7,0	3,6	27,1	16,1	7,2
	Norte	100,0	13,8	29,4	7,5	4,1	28,2	13,1	3,8
	Nordeste	100,0	12,0	27,7	7,4	3,9	29,0	16,3	3,7
	Sudeste	100,0	10,4	25,4	6,1	2,9	23,6	16,6	15,0
	Sul	100,0	11,0	27,0	6,5	2,9	22,4	17,8	12,4
	Centro-Oeste	100,0	11,1	25,5	6,3	3,0	26,1	18,0	10,1
Rural	Brasil	100,0	12,3	28,6	7,4	3,9	28,3	16,9	2,6
	Norte	100,0	15,2	30,9	7,2	3,9	27,3	13,2	2,4
	Nordeste	100,0	11,8	28,3	7,6	4,0	29,1	17,1	2,1
	Sudeste	100,0	10,1	27,2	7,3	3,4	25,9	21,0	5,0
	Sul	100,0	9,7	26,7	7,2	3,0	24,8	23,4	5,2
	Centro-Oeste	100,0	12,2	26,7	6,5	3,2	25,4	20,2	5,8

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS

Se retirarmos o foco na pobreza absoluta e consideramos outras dimensões, Lavinias e Cavalcanti (2007), com base em estimativas realizadas com base na PNAD (2006),

revelam que 32,2% das crianças brasileiras de até 15 anos vivem em famílias sem nenhum tipo de proteção previdenciária. Isso soma cerca de 18 milhões de crianças, indicando que, embora nem todas estejam em situação de pobreza, o risco e a vulnerabilidade para essas crianças são elevados.

Desse modo, Nicoll (2008) propõe a implantação de um benefício universal para crianças de até 15 anos no Estado do Rio de Janeiro. O autor realiza simulações para o pagamento de benefícios no valor de R\$ 10, R\$ 30, R\$ 50, R\$ 70, R\$ 100 e R\$ 200 mensais. Para isso, considera a construção de um fundo com aplicações de 25% da arrecadação mensal de royalties de petróleo com valor inicial total anual de R\$ 6 bilhões para o estado do Rio de Janeiro e seus municípios e R\$ 8 bilhões para a União. A estes recursos foi aplicada uma taxa de juros anual de 10%. Vale destacar que, assim como Martins (2010), o valor principal do fundo nunca é descontado e os benefícios são pagos com os rendimentos do fundo. Assim, os pagamentos só iniciam-se a partir do ponto que o fundo atinge capacidade financeira de auto-sustentação.

No primeiro cenário, o autor adota as seguintes premissas: 1) número de crianças no Rio de Janeiro constante até 2050 (3,4 milhões); 2) arrecadação mensal dos royalties constante (R\$ 500 milhões por mês); 3) taxa de juros de 10% ao ano em termos reais. Nesse cenário o pagamento da renda básica no valor de R\$10 mensais a todas as crianças fluminenses poderia ser iniciado em outubro de 2009; R\$ 30, em dezembro de 2010; R\$ 50, em fevereiro de 2012; R\$ 70 reais, em fevereiro de 2013; R\$ 100 reais, em julho de 2014; e R\$ 200 reais, em fevereiro de 2018.

No segundo cenário são adotados os mesmos parâmetros, mas considera-se que o número de crianças cresça a uma taxa constante de 2,5% aa. Sob essas circunstâncias, o fundo demora aproximadamente 2 anos a mais para tornar-se sustentável e começar a distribuir dividendos para os valores testados.

Nicoll (2008) testa um terceiro cenário com os mesmos parâmetros, mas assume uma redução no número absoluto de crianças até 2050 (a uma taxa anual constante negativa de 2,5%). Neste caso, o período de maturação do fundo se reduz, adiantando o pagamento dos benefícios em cerca de 2 anos.

Por fim, o autor propõe um cenário relativamente pessimista no qual o número de crianças cresce a uma taxa constante de 2,5% a.a. e a arrecadação de royalties decresce na mesma proporção anual (2,5%), partindo de R\$ 6 bilhões, em 2008, para apenas R\$ 79 milhões em 2050. Mesmo sob essas hipóteses, o fundo torna-se auto-sustentável relativamente rápido, não apresentando diferença significativa para o cenário em que a arrecadação se mantém constante ao nível de R\$ 500 milhões mensais.

Diante desses resultados, o autor faz ainda uma simulação estendendo os benefícios não somente às crianças fluminenses, mas a todos os brasileiros de até 15 anos. Para isso, Nicoll (2008) utiliza os mesmos parâmetros substituindo a arrecadação anual do estado pela nacional e adequando o número de crianças para o total brasileiro. Neste cenário, o início do pagamento dos benefícios no valor de R\$ 10 é 2015 e R\$ 200 em 2038.

Portanto, a partir de simulações o autor conclui ser possível a construção de um fundo alimentado por um quarto da arrecadação mensal total dos royalties de petróleo que permite a auto-sustentação do fundo num tempo relativamente curto, demonstrando a

viabilidade financeira do pagamento de um benefício de R\$ 200 mensais a todas as crianças brasileiras em 2038.

Lavinas e Cavalcanti (2007) também propõem iniciar o pagamento da renda básica a partir das crianças, mas com até 16 anos. O trabalho considerou os dados da PNAD (2006) para estimativa do pagamento de um benefício de R\$ 40 por mês por criança. Nesse caso, o custo do programa seria cerca de R\$ 26,256 bilhões por ano (em valores correntes de 2006). Os autores, contudo, sugerem o pagamento via supressão de créditos tributários concedidos a pessoas físicas na forma de isenções para dependentes. De acordo com os dados apresentados, em 2006, estas deduções somaram aproximadamente R\$ 23 bilhões, o que juntamente com o gasto total com o Bolsa-Família (R\$ 7,8 bilhões em 2006), seria suficiente para financiar o novo benefício. Os autores simulam ainda um cenário conservador no qual as deduções por dependentes foram avaliadas (deflacionadas pelo IGP-DI) em 17,3 bilhões. Ainda assim, somando-os ao orçamento do Bolsa-Família, atingir-se-ia o equivalente a 95,6% do orçamento necessário. Considerando a possibilidade de eliminar os benefícios do salário família (benefício previdenciário de baixa incidência nas famílias mais vulneráveis) que totalizou cerca de R\$ 2,1 bilhões em 2006, seria viável o financiamento de um benefício universal de R\$ 40,00 mensais para as crianças e jovens de até 16 anos.

Como salienta Nicoll (2008), demonstrada a viabilidade financeira da implantação da RBC a partir de diferentes fontes de financiamento, “o verdadeiro desafio que a proposta de renda mínima coloca é, fundamentalmente, o fato de implicar em uma mudança de postura ética e política frente à realidade em que vivemos. A concepção da idéia já existe

amadurecida, a viabilidade econômica também já está comprovada, trata-se então de se fazer dessa proposta uma opção política” (NICOLL, 2008, p.75).

4. Considerações Finais

A pobreza e a desigualdade social são males que afligem a sociedade brasileira e colocam o Brasil entre os primeiros da lista dos países mais excludentes e com maior grau de concentração de renda. Superar esse perfil de profunda desigualdade e exclusão constitui um dos maiores desafios da nação e foi o grande fio condutor desse trabalho: investigar quais critérios de justiça e quais políticas públicas estão alinhados ao objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais.

Durante o período liberal, formou-se um consenso de que para fazer frente a esse quadro seria necessária uma extensa reforma nas instituições (como a seguridade social) e nos programas sociais, de forma a direcioná-los efetivamente para os pobres. Dessa forma, a questão essencial da política pública voltou-se para uma melhor alocação dos gastos, em detrimento das políticas universais. Dentro dessa lógica, os indivíduos passam a ser responsáveis por sua própria inclusão.

Essas conclusões, entretanto, partem de pressupostos e métodos questionáveis. Em primeiro lugar, como demonstrado no capítulo 1, o modelo liberal apresenta sérias limitações teóricas. Considerando apenas as “falhas” de mercado já emergem uma série de implicações de políticas públicas. Em seguida, verificou-se que a adoção das políticas liberais acentuou as desigualdades entre países e estratos sociais. Houve ainda uma preocupação em demonstrar que a orientação de políticas focalizadas que insistem no mérito ou na comprovação da necessidade é uma maneira sutil de retirar da agenda a questão redistributiva e rejeitar a universalização como peça-mestre para assegurar inclusão e promoção da cidadania. A focalização em prol do uso eficiente de recursos basicamente

procura transformar a política pública numa forma de o governo compensar as desvantagens de capacidade e impulsionar cada indivíduo a se inserir no mercado, sem mudar a ordem social estabelecida e a estrutura de renda e propriedade.

Portanto, uma das primeiras conclusões dessa dissertação é que, para que o país caminhe na direção de maior equidade, há que se superar os constrangimentos impostos pelo modelo liberal que se revelou pouco efetivo na redução da pobreza e das desigualdades sociais. Repensar uma via de desenvolvimento menos excludente passa, então, pela consideração inicial que esta não pode se fundamentar num regime econômico mercadocêntrico. Assim, essa pesquisa acabou por se constituir uma versão alternativa ao pensamento dominante que reduz os objetivos macroeconômicos à estabilidade de preços e prioriza as reformas microeconômicas no combate à pobreza e às desigualdades.

Um segundo ponto foi reconhecer a importância social dos investimentos na provisão de serviços públicos universais conjugados aos seguros sociais. Ao se comparar, no capítulo 2, os resultados alcançados pelos representantes dos tipos de estado de bem-estar verificou-se que os países que optaram por políticas universais e inclusivas são mais efetivos em dirimir a pobreza e as desigualdades sociais. Os dados revelaram forte correlação positiva dos gastos com provisão de serviços públicos universais e a redução da pobreza e das desigualdades. Logo, quanto mais generoso, universal e com maior provisão de serviços públicos de qualidade, melhores serão os resultados em termos efetivos: menor pobreza e menor desigualdade.

Por fim, essa dissertação sugeriu que, um esquema de justiça satisfatório, em complemento aos seguros e serviços sociais, deveria incorporar a noção de um dividendo

social, direito incondicional de cidadania, ampliando o escopo dos direitos sociais. A implantação da RBC no estado norte-americano do Alasca revelou a enorme eficácia dessa política em dirimir desigualdades. Contudo, houve uma preocupação de demonstrar que, para além dos argumentos econômicos, essa política é defendida como possibilidade de tradução imediata de princípios de justiça.

Partiu-se, então, no capítulo 3, para o estudo da realidade brasileira procurando averiguar se as políticas e prioridades adotadas estão na direção de um modelo inclusivo-universal e, ao final, se há conveniência e viabilidade financeira para ampliação dos direitos sociais com a implantação da Renda Básica de Cidadania.

O caso brasileiro é emblemático, pois, embora permaneça com o sistema de proteção social inacabado, em menos de 25 anos, conseguiu instituir as modalidades consagradas das políticas sociais (assistência, seguros sociais e serviços sociais) e ir além, ao dar corpo de lei ao princípio da renda básica universal para todos os seus cidadãos.

Em primeiro lugar, o capítulo 3 destacou a constituição de 1988 como marco importante para as políticas sociais, tendo como principal inovação a criação da Seguridade Social, englobando sob a mesma diretriz, as políticas de saúde, previdência e assistência social. Estas três políticas foram integradas tendo em vista os diversos riscos sociais que as pessoas podem enfrentar ao longo da vida. A intenção era que uma atuação integrada e complementar entre elas, somada aos objetivos de inclusão e universalização, gerasse melhores resultados na provisão de bem-estar da população. O afrouxamento do vínculo contributivo também foi uma importante mudança, que permitiu um sistema mais inclusivo. O sistema brasileiro está coadunado com princípios universalistas e democráticos. Além

disso, constituem objetivos fundamentais da nação “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (CF, 1988).

Conquistas importantes se referem à criação de um orçamento da Seguridade Social, independente do orçamento fiscal, e à criação de um salário mínimo (SM), fixado em lei, nacionalmente unificado. Ademais, estabeleceu-se que os benefícios previdenciários e assistenciais não podem ter valor inferior ao SM vigente. Adoção de um piso comum, juntamente com a garantia de irredutibilidade dos valores pagos, ampliou a eficácia da Seguridade do ponto de vista da redução da desigualdade e da pobreza. A criação de benefícios como a aposentadoria rural e o Benefício de Prestação Continuada - BPC apresentaram grande impacto redistributivo tanto horizontal como vertical, contribuindo para equidade e combate a graus elevados de destituição. Com todas as mudanças estabelecidas pode-se dizer que o risco deixou de ser um problema meramente individual ou familiar e passou a ser de responsabilidade pública e coletiva.

Contudo, logo após a promulgação da Constituição federal, a adesão dos governos ao receituário liberal e às políticas voltadas para o mercado engendrou uma virada ideológica que orientou os gastos de forma a sustentar o circuito de financeirização da riqueza mediante o pagamento de elevados encargos e juros da dívida e, ainda, a manutenção da taxa de juros real mais elevada do mundo. A análise do orçamento público e do padrão de gasto do Estado brasileiro revela que realmente o orçamento da União privilegia gastos financeiros (gasto de baixo dinamismo econômico e que beneficia as classes detentoras de ativos). Essa rubrica compromete a maior proporção dos recursos públicos (aproximadamente 37% em 2009).

É nesse contexto que os recursos exclusivos da seguridade são desviados para despesas do orçamento fiscal mediante um mecanismo de desvinculação das receitas da União (DRU). No capítulo 3, demonstrou-se que os recursos desviados da Seguridade Social chegam a representar $\frac{3}{4}$ do superávit fiscal. Desse modo, tem-se uma política que retira recursos arrecadados em nome da saúde, assistência social e previdência, em favor da acumulação financeira uma vez que se dirigem para reparar o desequilíbrio do orçamento fiscal provocado pelos gastos financeiros com o serviço da dívida.

A contraparte dessa **opção** é a redução de gastos sociais, diminuição da oferta de serviços e medidas focalizadas e assistenciais às camadas mais pobres da população. A carência de investimentos na Seguridade Social voltados para equalização das condições de acesso e padrão de vida da população tem contribuído para a *mercantilização* dos serviços públicos e a conseqüente permanência dos elevados índices de exclusão que perduram na sociedade brasileira. A saúde é o exemplo mais expressivo.

O perfil do sistema social brasileiro permanece majoritariamente contributivo restringindo o escopo, eficácia e efetividade das ações. As políticas ainda conservam a atuação *ex-post* no combate à pobreza e à vulnerabilidade. Enquanto o gasto com transferências monetárias diretas de renda, sobretudo no item Assistência Social, cresce acentuadamente, o gasto com saúde e educação registrou crescimento abaixo da média do gasto global, revelando que, no conjunto das políticas sociais, a provisão de serviços públicos universais tem sido preterida, pois predominam as transferências monetárias, sejam elas contributivas ou não contributivas.

Esse quadro é agravado quando, na seção 3.2, analisa-se o perfil do financiamento da carga tributária, em geral, e da Seguridade Social, em particular.

Os dados apresentados revelam um padrão de incidência regressiva da tributação atribuído à grande participação dos tributos sobre produtos na arrecadação e reduzida participação dos tributos diretos sobre a renda, patrimônio, riqueza ou capital. A incidência da tributação sobre as classes mais baixas é proporcionalmente muito alta. São as classes de menor renda e os trabalhadores assalariados que mais contribuem, proporcionalmente, para o financiamento das políticas públicas no Brasil. Ademais, o aumento da CTB nos últimos anos ocorreu em grande medida devido à elevação da tributação sobre o consumo, o que vem reforçando o perfil regressivo de tributação.

Desse modo, o exame dos dados demonstra que o sistema é duplamente regressivo, pois é proporcionalmente mais oneroso às classes de mais baixa renda e transfere parte significativa de recursos para as classes mais ricas detentoras de capital. Assim, este trabalho concluiu que a desigualdade socioeconômica existente na sociedade é reforçada pelo sistema tributário e pelo padrão do gasto social. Obviamente, manter esse viés não resolverá a *questão social*, portanto, não alterará o quadro de profunda desigualdade de renda e riqueza no país.

Entretanto, a análise dos dados recentes mostra uma leve inflexão nesse cenário. A desigualdade medida pelo índice de Gini teve um declínio suave, porém consistente, recuando para o menor nível já registrado na série histórica: 0,540 em 2009. Contudo, esse resultado coloca o Brasil ainda no grupo dos 15 países mais desiguais do mundo.

Houve um recuo bastante significativo dos níveis de pobreza extrema, que afetavam 15,6% da população brasileira em 2001, e se reduziu, em 2009, para 5,4%. Ou seja, em 8 anos, 67% deixaram a condição de miseráveis: 16,8 milhões de pessoas. Em 2010, considerando a linha de pobreza extrema de R\$ 70,00 mensais *per capita*, a estimativa é que haja 10 milhões de indigentes (60% em áreas urbanas), contra 26,8 milhões em 2001.

Grande parte desses resultados se explica pela criação sistemática de empregos formais combinada a uma política de valorização do salário mínimo. A recuperação do valor do SM tem ainda favorecido a eficácia dos benefícios rurais e do BPC que possuem papel importante para a redução da desigualdade e pobreza. Também de natureza assistencial, o crescimento dos benefícios do Programa Bolsa Família contribui para atenuação do quadro de destituição de 12 milhões de famílias.

Apesar dos avanços, parte significativa da população permanece excluída dos programas sociais. Para enfrentar esse quadro, o governo brasileiro lançou recentemente o Plano Brasil sem Miséria com objetivo de superar a pobreza extrema.

No capítulo 3, observa-se, mediante a análise do Plano, que o governo manterá como um dos eixos centrais para superação da miséria e da exclusão, um programa de transferência de renda condicionado – o PBF, não lastreado em direitos (estando sujeito, portanto, à discricionariedade), privilegiando a atuação a *ex-post*.

Essa prioridade não está orientada para uma via de desenvolvimento econômico menos excludente. Procurou-se demonstrar que, se a meta é incluir, há instrumentos mais seguros, eficazes e efetivos: os benefícios universais. Estes, além de suavizarem o consumo e reduzirem hiatos de renda, atuam preventivamente, evitando que situações de risco e

incertezas possam comprometer o bem-estar e levar a situações agudas de privação e vulnerabilidade, especialmente nos grupos mais expostos à pobreza. Assim, defendeu-se que o meio mais eficaz de superar a pobreza e garantir liberdade real a todos é assegurar direitos, apostando na universalidade e na prevenção.

Na seção 3.3, foram apresentadas algumas formas de viabilizar financeiramente o pagamento de uma renda incondicional de cidadania aos brasileiros. Martins (2010) conclui ser possível a construção de um fundo a partir da arrecadação dos royalties de petróleo que, em um dos cenários simulados, viabilizaria o pagamento de um benefício mensal de R\$ 30 a cada brasileiro em 2034.

Nicoll (2008) e Lavinias e Cavalcanti (2007) propõem a implantação de um benefício universal começando pelas crianças. Essa sugestão é extremamente válida considerando os dados do IBGE utilizados para elaboração do Programa Brasil sem Miséria. As estatísticas revelam que, entre os extremamente pobres, cerca da metade se encontra com idade até 19 anos (50,9%) e as crianças até 14 anos representam cerca de quatro em cada dez pessoas em extrema pobreza no Brasil (39,9%).

Lavinias e Cavalcanti (2007) argumentam que seria viável, em 2006, o financiamento de um benefício universal de R\$ 40,00 mensais para as crianças e jovens de até 16 anos mediante supressão de créditos tributários concedidos a pessoas físicas na forma de isenções para dependentes juntamente com os gastos do Programa Bolsa Família.

Nicoll (2008), por sua vez, conclui ser possível a construção de um fundo alimentado por um quarto da arrecadação mensal total dos royalties de petróleo que, em

2038, viabilizaria o pagamento de um benefício de R\$ 200 mensais a todas as crianças brasileiras até 15 anos.

Desse modo, demonstrou-se que em um prazo relativamente curto o Brasil já pode pagar esse benefício que pode vir a ser um instrumento chave para redução da pobreza. Portanto, a oportunidade de se ampliar o escopo e a efetividade das políticas sociais está dada. A RBC já é lei e a viabilidade econômico-financeira está comprovada por diversas fontes, trata-se então de retirar essa proposta da margem e torná-la opção política.

Vale lembrar que, com a aprovação em 2004 da lei da Renda Básica de Cidadania, nenhum outro país no mundo, além do Brasil, alargou tanto seu compromisso com a justiça social. É uma grande oportunidade para reverter o quadro de profunda exclusão que perdura em nosso país e afirmar a universalidade como princípio de nossas políticas sociais, abrindo novos caminhos para a sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social em 2009**. Brasília, abril de 2009. Disponível em www.anfip.org.br.

_____. **Análise da Seguridade Social em 2010**. Brasília, abril de 2010.

BARR, NICHOLAS. **Economics of the Welfare State**. Oxford, Oxford University Press, ed. 4, 2004.

BARROS, RICARDO PAES DE ET ALL. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. IN *Texto para Discussão 1460*. Rio de Janeiro, IPEA, jan 2010.

BEVERIDGE, Sir William. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1943.

BIERSTEKER, T. **O triunfo da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional**. In ROSENAU, J. e CZEMPIEL, E. (orgs) *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado SP e Brasília, Editora UnB, 1991.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. **Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia**. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, v.87, p. 25-57, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Decreto nº 7492 de 02 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil sem Miséria**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2011.

BRIGGS, A. **The Welfare State in Historical Perspective**. In Pierson C. and Castles F. (Editors). *The welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 1969.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis, Vozes, 1998.

CHANG, Ha-Joon. Institutional development in historical perspective. In: CHANG, Ha-Joon. (ed). *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press, 2004

DINIZ, E. **O Pós–Consenso de Washington: globalização, Estado e desenvolvimento reexaminados.** In: DINIZ, E. (org). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As Três Economias Políticas do Welfare State.** Lua Nova, no 24, São Paulo, CEDEC, 1991.

_____. **O futuro do welfare state na nova ordem mundial.** Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n. 35, 1995.

_____; MYLES, JOHN. **Economic Inequality and the welfare state.** IN SALVERDA, WIEMER.; NOLAN, BRIAN.; SMEEDING, TIMOTHY (eds.). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford, Oxford University Press, 2009.

EVANS, P. **Autonomia e Parceria – Estados e Transformação Industrial.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004

_____. **Além da ‘Monocultura Institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo.** *Sociologias*, ano 5, jan/jul, nº9, 2001.

_____. **Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa.** *Revista de Economia Contemporânea*. Nº 4, jul/dez, 1998.

FERRAZ, J.C., CROCCO, M., e ELIAS, L.A. **Liberalização Econômica e Desenvolvimento, modelos, políticas e restrições.** São Paulo: Futura, 2003.

FIANI, RONALDO. **Teoria dos custos de transação.** In: Kupfer. D.; Hasenclever, L.; *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FIORI, José Luís. **60 Lições dos 90: Uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro, Record, 2ª edição, 2002.

_____. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J.L. (org.) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, Vozes, 2000.

FLEURY, SONIA MARIA. **Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social**. IN *Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, p. 400-417, 1985

FURTADO, CELSO. **Prefácio a Nova Economia Política**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira**. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

GLENNESTER, H. **Understanding the Finance of Welfare**. London, Policy Press, 2003.

IPEA. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. Brasília, 2011.

INESC. **Orçamento e Direitos na execução da LOA 2009**. Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos. Nota técnica nº 164, abril de 2010.

KHAIR, AMIR. **Precisa mudar!** In: Carta Maior, 16-06-2011.

KERSTENETZKY, CELIA. **Desigualdade como questão política**. Observatório da Cidadania, 2003.

_____. **Política social integrada: cenários prospectivos do Estado de Bem Estar Social**. IN *Projeto Perspectivas dos Investimentos Sociais no Brasil - PIS*. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 2010

KLIASS, PAULO. **Banco Central: mais independência?**. In: Carta Maior, 06-08-2010.

LAVINAS, LENA. **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil**. UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Transferência de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro.** IN SICSU, J. (org). *Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?)*. São Paulo, Boitempo, 2007.

_____. **Inclusão e progressividade: os desafios da seguridade social brasileira.** IN VAZ, FLAVIO TONELLI; MUSSE, JULIANO SANDER; SANTOS, RODOLFO FONSECA DOS (coords). *20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social*. Brasília, ANFIP, 2008.

_____. **Políticas Sociais Universais e Incondicionais: Há chances reais de sua adoção na América Latina?** 13º Congresso da Rede Mundial de Renda Básica de Cidadania – BIEN, 2010.

_____. **Política Social no Brasil e seus Efeitos sobre a Pobreza e a Desigualdade.** Seminário CIDOB-AECID, Barcelona, 3-4 de fevereiro, 2011.

_____; CAVALCANTI, ANDRÉ. **O legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar?.** *Paper* apresentado no seminário *Como incluir os excluídos? Contribuição ao debate sobre previdência social no Brasil*. Campinas, 2007.

_____; COBO, BARBARA. **O Direito à Proteção Social: Perspectivas Comparadas.** Mimeo, Forthcoming, Fundação Friedrich Ebert, 2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARSHALL, T. **Social Policy.** Hutchinson University Library, Londres, 1975.

MAURIEL, A.P.O. **Combate à pobreza e (dês)proteção Social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais.** Praia Vermelha, n.14 e 15. PPGSS/UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

MEDEIROS, CARLOS AGUIAR DE. **Desenvolvimento Econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil.** *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 323-350, 2003.

_____. **Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico.** IN FIORI, J. e MEDEIROS, C.A. (orgs) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMATE À FOME. **O perfil da Extrema Pobreza no Brasil**. Brasília, maio, 2011.

NICOLL, M. **Renda Básica para Crianças: Simulação dos Impactos na Distribuição de Renda Fluminense**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: ENCE, 2008.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Campus, Rio de Janeiro, 1980.

RIBEIRO, M. B. **Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009**: Evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. IPEA, Texto para Discussão, nº1464, Brasília, 2010.

SALVADOR, EVILÁSIO. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?**. IN *Observatório da Cidadania nº11*. Rio de Janeiro, IBASE, 2007.

_____. **A distribuição da carga tributária: quem paga a conta**. IN SICSÚ, J. (org). *Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?)*. São Paulo, Boitempo, 2007.

SANTOS, WANDERLEY GUILHERME DOS. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro, Editora Campos, 1979.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SILVA, ANTONIO CARLOS MACEDO E. **Macroeconomia sem equilíbrio**. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1994.

SILVEIRA, F. **Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

SUPLICY, E. M. **Renda básica de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo. 3ª ed., 2004. p. 43-45.

_____. **Renda Básica: a resposta está sendo soprada pelo vento**. IX Congresso Internacional da BIEN (Basic Income European Network), Genebra, Suíça, 2002.

_____. **Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil.** Saúde e Sociedade, v. 12, nº 1, p. 61-71, 2003.

SPOSATI, ALDAÍZA. **Transferência de renda para família:** de política residual a direito incondicional de crianças e adolescentes. 13º Congresso da Rede Mundial de Renda Básica de Cidadania – BIEN, 2010.

TEIXEIRA, ALOISIO. **Mercado e Imperfeições de Mercado: o Caso da Assistência Suplementar.** Rio de Janeiro, ANS, 2001.

TITMUSS, RICHARD. **The role of redistribution in social policy.** 1964.

UGÁ, VIVIAN. **A Questão Social como pobreza: crítica a conceituação neoliberal.** Tese de doutorado, IUPERJ, 2008.

VANDEBORGHT, Y. & PARIJS, P. **Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PARIJS, P. **What's wrong with a free lunch?** Boston, Beacon Press, 2001.

_____. **Real Freedom for All: What (if anything) is wrong with capitalism.** Oxford University Press, Oxford, 1995.

PONTUSSON, J. **Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America.** Nova Iorque, Cornell University Press, 2005.

VARIAN, HALL R. **Microeconomia: Princípios Básicos.** Rio de Janeiro, Campus, 2000.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro, Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.

_____. **A Nova Política Social no Brasil: Uma prática acima de qualquer suspeita teórica?.** Praia Vermelha, n.18. PPGSS/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

_____. **Em torno do conceito de Política Social: Notas Introdutórias.** Rio de Janeiro, UFRJ, 2002.

VIANNA, S. *et al.* **Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil**: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 757).

ZOCKUN, M. *et al.* **Simplificando o Brasil**: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), 2007 (Texto para Discussão, n. 3).