ELI DINIZ
FLAVIO GAITÁN
organizadores

REPENSANDO O DESENVOLVIMENTISMO:
Estado, Instituições e a construção de uma nova agenda de desenvolvimento para o século XXI

HUCITEC EDITORA
INCT-PPED

São Paulo-Rio de Janeiro, 2016

© Direitos autorais, 2015,
da organização, de
Eli Diniz & Flávio Gaitán.
Direitos de publicação reservados por
Hucitec Editora Ltda.,
Rua Águas Virtuosas, 323
02532-000 São Paulo, SP.
Telefone (55 11 2373-6411)
www.huciteceditora.com.br
lerereler@huciteceditora.com.br

Depósito Legal efetuado.

Coordenação editorial
MARIANA NADA

Assessoria editorial
MARIANGELA GIANNELLA

Circulação
comercial@huciteceditora.com.br / jmrlivros@gmail.com
Tel.: (11)3892-7772 – Fax: (11)3892-7776

CIP-Brasil. Catalogação na Publicação
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

R336

Repensando o desenvolvimento : Estado, Instituições e a construção de uma agenda de desenvolvimento para o século XXI / organização Eli Diniz, Flavio Gaitán. – 1. ed. – São Paulo : Hucitec, 2016.
427 p. (Estudos brasileiros ; 12)

Inclui bibliografia
IBN 978-85-8404-059-9

1. Ciência política. 2. Desenvolvimento econômico. I. Diniz, Eli. II. Gaitán, Flavio. III. Série.

15-26894

CDD: 320
CDU: 32

SUMÁRIO

9 **Introdução: repensar o desenvolvimento**
Eli Diniz
Flavio Gaitán

33 **Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI**
Eli Diniz

56 **Políticas de desenvolvimento e expansão da capacidade do Estado no Brasil**
Celina Souza

78 **Democracia e políticas desenvolvimentistas no Brasil do século XXI**
Roberto Rocha C. Pires
Alexandre de Ávila Gomide

108 **Dilemas da governança tripartite nas políticas de emprego e suas implicações para entender a configuração institucional do capitalismo brasileiro**
Moisés Villamil Balestro
Danilo Nolasco Cortes Marinho
Francisco de Assis Campos da Silva

137 **Desenvolvimentistas, liberais, e sua preferência pelo consumo imediato**
Luiz Carlos Bresser-Pereira

154 **Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo**
Fernando Nogueira da Costa

195 **Padrões de crescimento e desenvolvimentismo: uma perspectiva keynesiano-institucionalista**
Fernando Ferrari Filho
Luiz Fernando de Paula

226 **Desafiando a vida danificada: desenvolvimento, políticas sociais e semiperiferia**
Eduardo Salomão Condé

255 **Política social desenvolvimentista: elementos para uma agenda**
Celia Lessa Kerstenetzky

273 **Dilemas e desafios do Estado social brasileiro no século XXI**
Arnaldo Provasi Lanzara
Rodrigo Cantu

300 **Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula**
Maria Regina Soares de Lima
Rubens de S. Duarte

323 **Autonomia, democracia e política externa em tempos de novo-desenvolvimentismo: uma análise dos governos Lula e Dilma**
Bruno Borges
Maurício Santoro

343 **Desafios da política industrial brasileira**
Ignacio Godinho Delgado

371 Os "gargalos" do desenvolvimento no Brasil: o papel das instituições políticas, das elites estratégicas e das coalizões de governo na promoção da infraestrutura
Carlos Eduardo Santos Pinho

400 Ciência, tecnologia, inovação e desenvolvimento: considerações sobre uma problemática brasileira
Victor Mourão

423 Sobre os Autores

DILEMAS E DESAFIOS DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO MO SÉCULO XXI

ARNALDO PROVASI LANZARA
RODRIGO CANTU

SEGUINDO A CLÁSSICA INTERPRETAÇÃO DE Barrington Moore Jr. a respeito do papel dos interesses agrários nos processos de modernização capitalista, a análise de Gosta Esping-Andersen demonstra que o êxito da social-democracia escandinava dependeu de uma aliança de classes (operária e agrária) que, na primeira metade do século XX, mostrou-se crucial para a construção do Estado Social. Mais tarde, com o enfraquecimento dos partidos agrários, a social-democracia deslocou seu espectro de alianças para os setores médios, sem perder o apoio central do movimento operário, o que possibilitou a formação de uma sólida "coalizão de assalariados" estruturada em torno das políticas de seguridade e de proteção do trabalho.[1] Retomamos essa narrativa já bastante conhecida para começar com o seguinte ponto: independentemente de sua "idealização", a social-democracia "fabricou" sua própria classe.

No caso brasileiro, o desenvolvimento capitalista periférico provocou uma hipertrofia dos fatores sociais e políticos da dominação burguesa, em consonância com a depressão medular do valor do trabalho assalariado.[2] Entretanto, as condições pouco propícias à formação de grandes partidos de massa da classe operária não impediram que no Brasil se produzisse uma forte cultura reformista. A despeito da *excepcionalidade* dos países escandinavos, dificilmente generalizável para os países da periferia do capitalismo, não se pode negar que mesmo nos

1 Cf. Esping-Andersen (1985).
2 Cf. Fernandes (2006).

países latino-americanos as reformas sociais conduzidas pelo Estado levaram a importantes conjunturas transformadoras do social.

No Brasil, em uma primeira conjuntura crítica, o poder da dominação oligárquica baseada na agricultura de exportação foi enfraquecido a partir da década de 1930 num primeiro impulso industrializante e mobilizador das categorias de trabalhadores mais centrais ao capitalismo industrial nascente. Nas décadas de 1960-70, em uma segunda conjuntura desse tipo, um novo impulso industrializante foi levado a cabo pela ditadura militar (1964-1985). A modernização econômica (conservadora) transformou a sociedade brasileira de tal modo que o controle pelo governo autoritário se tornou cada vez menos eficaz, desmoronando no início da década de 1980. Uma terceira fase começa com a redemocratização ao longo da década de 1980 e com a promulgação de uma nova Constituição em 1988. Essa fase atinge talvez seu momento crítico na década de 2000, com a conjunção de vários processos, a saber: 1) a eleição de um governo de centro-esquerda, titubeante entre perseguir uma agenda política mais centrada no reformismo social ou em dar continuidade às políticas de ajuste fiscal; 2) a retomada do crescimento econômico e a recuperação do salário mínimo e da previdência social como eixos estruturantes da proteção social; 3) a criação de programas de transferência de renda que, apesar de falhos e de não se constituírem como um direito social, penetraram pela primeira vez nos territórios da extrema pobreza, gerando consequências não antecipadas no que se refere às expectativas dos grupos mais vulneráveis quanto à sua efetiva integração, ao menos na comunidade política.

Pela primeira vez a população em condições de extrema pobreza conheceu a ação da "mão esquerda do Estado" (para usar o termo do sociólogo Pierre Bourdieu). Somados aos outros dois fatores mencionados, o Brasil vivenciou uma década de certa prosperidade, de diminuição da pobreza e das desigualdades. O padrão do gasto social se alterou por volta de 2004, numa trajetória de crescimento constante desde então — passando do patamar de 17,6% em 1990 para 27% em 2009. Não obstante essa onda transformadora teve de abrir caminho por uma realidade onde a inclinação privatista da proteção social é bastante arraigada e onde a rejeição das elites com relação à incorporação de demandas populares ainda é vigorosa. Sem conseguir desmobilizar os velhos sedimentos do *privatismo* e de *elitismo*, os desenvolvimentos da década de 2000 colocaram, porém, o Brasil diante de novos desafios com relação a seu futuro.

O objetivo do presente texto é examinar a mudança da política social no Brasil recente e a consequente transformação da sociedade por ela engendrada, colocando a questão do momento relativamente indeterminado que o País enfrenta com relação ao devir de seu Estado social.

O texto está organizado da seguinte forma. Uma primeira parte discute os diferentes "regimes de bem-estar" ante a realidade do capitalismo periférico e levanta algumas questões principais sobre o desenvolvimento do Estado social no Brasil. Uma segunda parte examina quatro áreas da política social: o sistema fiscal e sua relação com a seguridade social; o mercado de trabalho e a previdência social; a área da saúde; os programas de transferência de renda. Encerramos o artigo com algumas considerações acerca dos desafios colocados pelo contexto atual do País.

1. Onde situar o Brasil nas tipologias de regimes de bem-estar?

Parte da literatura sobre os "regimes de bem-estar" pauta suas análises nos modelos tipológicos elaborados por Esping-Andersen (1990) cujo cerne são os conhecidos regimes *social-democrata*, *conservador-corporativo* e *residual-liberal*. Um problema recorrente da teoria sobre os "regimes de bem-estar" é sua incapacidade de concordar com algumas situações que tipificam as sociedades periféricas. Um dos erros mais frequentes refere-se à excessiva alteridade com a qual alguns estudiosos do tema em questão, na periferia, analisam suas respectivas realidades manifestando um certo "espelhismo" — uma vontade de ser o "Próspero" segundo a célebre formulação de Richard Morse.[3] *Grosso modo*, o equívoco aqui consiste em buscar em sociedades estruturalmente desiguais os indícios que as habilitem a se transformar em virtuais candidatas à "Suécia dos trópicos". Além disso, sociedades que possuem amplos segmentos da força de trabalho na informalidade, e nas quais os índices de privação absoluta erigiram consideráveis barreiras à ação coletiva organizada, são acriticamente enquadradas nos modelos tipológicos de países constitutivos de uma "sociedade salarial" (Castel, 1998).

Diante desses equívocos, alguns autores vêm reconceituando a noção de "regimes de bem-estar" de acordo com a variabilidade contextual

3 Cf. Morse (1988).

das desigualdades (Doyal & Gough, 1991; Gough & Wood, 2004). Esses trabalhos chamam a atenção para o fato de algumas sociedades situadas nas zonas periféricas se encontrarem muito aquém do processo de institucionalização de "*mínimos sociais civilizatórios*" que caracterizou o advento do Estado social nas regiões centrais. Ao conceituar as especificidades dos "regimes de bem-estar" nas sociedades periféricas, Ian Gough (2004) dirige algumas críticas aos modelos tipológicos convencionais derivados da classificação feita por Esping-Andersen (1990), sobretudo no que se refere a uma inadequação para classificar sociedades que não compartilham das mesmas características estruturais e organizativas dos chamados "*Welfare States* centrais" (Gough, 2004).

O êxito de uma perspectiva do tipo "regime de bem-estar" de modo algum depende exclusivamente de elaborações "tipo ideais", supostamente aplicáveis a sociedades estruturalmente distintas. No contexto latino-americano, os padrões setoriais de organização da política social destoam significantemente, o que torna a tarefa taxionômica excessivamente complexa e até mesmo a priva de sentido.

O exemplo brasileiro é emblemático para exprimir a complexidade que caracteriza os sistemas de proteção social na América Latina. A sociedade brasileira construiu seu imaginário em torno de uma "sociedade do trabalho", mas a construção das suas proteções ficou aquém das expectativas projetadas (Cardoso, 2010). As proteções sociais não foram capazes de suplantar os efeitos desiguais que partiam de uma estrutura produtiva heterogênea e marcada por setores que exibiam diferentes níveis de produtividade. As situações precárias de trabalho permaneceram inalteradas, criando um fenômeno de "subemprego estrutural" que contribuiu para ofuscar o desenvolvimento de uma sociedade baseada na generalização do trabalho assalariado e protegido.

Em função dessa heterogeneidade e da prática dilatória do Estado em estender as proteções a toda comunidade nacional, as políticas sociais daí estabelecidas tiveram de conviver com uma acentuada tendência privatista de empresariamento das suas funções de provisão — e não se deve confundir tal tendência com os processos mais recentes de "privatização", mas, fundamentalmente, a partir das sempre presentes estratégias empresariais e individuais de subversão dos arranjos coletivos de proteção. No Brasil, o acesso precário dos cidadãos aos serviços públicos essenciais esteve sempre associado à furtiva tendência de alguns grupos sociais em buscar redes privadas para suprirem-se desses serviços. Tais serviços

sempre careceram do elemento de "voz", conforme os termos colocados por Hirschman (1970), e a "saída" nunca foi propriamente uma "alternativa", tornando-se, na verdade, um fenômeno constante e pertinente ao dilatado espaço privatizado da cidadania. Exceções à regra foram alguns poucos arranjos públicos de proteção que, apoiados na força de trabalho organizada e nas burocracias estatais, puderam assim se vertebrar social e politicamente.

A expressão desse processo ambíguo que deu ensejo à construção do Estado social no Brasil foi definida por Wanderley Guilherme dos Santos (1979), através do conceito de "cidadania regulada" — conceito esse que por sua generalidade pode ser ampliado para abarcar todas as situações históricas nas quais os direitos sociais surgiram imbricados à noção de ocupação. Esse conceito não traz nenhuma novidade em si mesmo, visto que a maioria dos países que organizaram arranjos públicos e estatutários de proteção seguiu critérios ocupacionais na concessão dos direitos sociais de cidadania, incluindo primeiramente as categorias de trabalhadores urbanos mais mobilizadas e/ou centrais ao processo acumulativo. Mas o que Santos (1979) quer chamar a atenção é para o modo peculiar mediante o qual as elites estatais brasileiras se apoderaram do artifício da regulação da cidadania para criar as condições de institucionalização das políticas sociais no País. A "cidadania regulada" seria, portanto, mais um dos tantos artifícios que essas elites se utilizaram para resolver os problemas da constituição da ordem dos direitos sociais — da construção do Estado social — numa sociedade organizacionalmente rarefeita e estruturalmente desigual. Daí o particular modo de operação da gestão regulada da conflitividade social na realidade brasileira, ao criar "pelo alto" as condições para a emergência dos direitos sociais e ao regular paulatina e categoricamente os grupos credenciados a participar do universo desses direitos.

Ao contrário dos países nos quais os direitos de proteção nasceram fortemente imbricados à maior densidade social dos sindicatos, no Brasil a ausência dessa densidade fez com que o direito do trabalho e os seguros sociais criados pelo Estado corporativo desempenhassem os papéis ativadores de uma espécie de "luta de classes institucionalizada no capitalismo".[4] Esse processo no Brasil, guardando as devidas e grandes diferenças, deu-se de um modo distinto, com as regulações do direito do

4 Cf. Korpi (1983).

trabalho e das proteções organizando lentamente as forças estruturantes do mundo do trabalho, o que gerou algumas consequências positivas para a consolidação dos estatutos de proteção social no País.

O caráter estatutário da cidadania social trazia as possibilidades de seu próprio alargamento cívico, ao criar nos grupos não incluídos as expectativas de serem inscritos no conjunto de proteções que o Estado brasileiro havia instituído em torno do trabalho urbano assalariado (Cardoso, 2010). Mas ao legislar exclusivamente para os setores urbanos, o Estado social que emergiu no Brasil, após a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, teve de contemporizar com as elites agrárias, franqueando a elas o destino das massas rurais. Ademais, a cidadania regulada acabou se revelando excessivamente plástica ao processo acumulativo. As políticas econômicas durante o período desenvolvimentista se desvincularam das pressões populares, tanto urbanas quanto rurais, e o caráter excludente do crescimento com base no capital privado, associado ou nacional, tornou muito lenta a transfiguração da ordem social por intermédio das políticas sociais do Estado. A faceta perversa da "cidadania regulada" se revelaria durante o regime autoritário de 1964-1985, que se por um lado foi estatizante na economia, por outro foi extremamente privatista em matéria de política social e proteção do trabalho. Apesar de ter unificado os benefícios do seguro social para as diversas categorias profissionais, em 1966, criando uma agência centralizada de coordenação das políticas sociais, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), esse regime foi responsável por acabar, no mesmo ano, com uma das criações mais originais do direito social brasileiro: o estatuto da estabilidade do trabalhador no emprego.[5]

Seguindo um movimento de inclusão controlada das categorias socioprofissionais, é somente em 1971, com o Funrural, que é concedido aos trabalhadores rurais o benefício do seguro social contributivo — embora de caráter bastante restrito se comparado aos benefícios destinados

5 A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, estabelecida durante o primeiro Governo Vargas (1930-1945), consagrou em seu texto o princípio da estabilidade no emprego, conferindo certa proteção ao trabalhador, ao penalizar as empresas que demitissem sem justa causa. As indenizações cresciam em proporção ao tempo de serviço na empresa; e, após dez anos, o trabalhador tornava-se estável. Em 1966, com o fim do instituto da estabilidade, assiste-se à materialização do ideário do empregador. Este, enfim, viu-se contemplado em seu objetivo, sempre perseguido, de limitar a duração dos contratos de trabalho — o que lhe possibilitou a contratação de trabalho farto e ocasional, tornando cada vez mais difícil a distinção entre o assalariado e o subempregado.

aos trabalhadores urbanos. Também a partir do início da década de 1970 outras categorias antes excluídas passaram a contar com alguma proteção social do Estado, como os autônomos e os empregados domésticos. Contudo, no final da década de 1970 o Brasil começa a reverter sua trajetória pregressa de desenvolvimento social, caminhando na contramão dos movimentos globais de *desconstrução* do Estado social. Nesse período, diversos atores políticos e sociais se articulam em torno de um processo de mudanças, visando restabelecer a democracia e consagrar as bases de um sistema de proteção social mais abrangente. O ponto culminante desse processo se deu com a promulgação da Constituição de 1988, que além de ter resgatado a legitimidade do Estado democrático — após o interlúdio autoritário de 1964-1985 — instituiu em seu texto um capítulo inteiramente dedicado aos direitos de seguridade social. Com a nova Constituição, a seguridade social passou a compreender um conjunto de ações integradas destinadas a assegurar direitos sociais universais nos campos da Previdência, Saúde e Assistência Social, independentemente de vínculo contributivo. Como inovações institucionais, além do acesso universal, a Constituição de 1988 consagrou o princípio da descentralização das políticas sociais e introduziu o Orçamento da Seguridade Social (OSS)[6] integrado por recursos fiscais e contributivos próprios e vinculados em princípio à programação pública da política social.[7] Com o OSS procurava-se assegurar fontes vinculadas de recursos para o financiamento permanente das políticas sociais e, ao mesmo tempo, garantir que esses recursos não fossem capturados para outras finalidades, prática recorrente na história da política social brasileira (Fagnani, 2005).

É a partir desse período que as mudanças provocadas pelos processos de ampliação da participação política, junto dos avanços consagrados pela Constituição, começam a promover uma nova "conjuntura crítica" de consolidação de um Estado social mais redistributivo. Essa conjuntura, entretanto, é marcada por uma conturbada trajetória da Seguridade

6 Do ponto de vista orçamentário, a Constituição brasileira definiu, no seu artigo 165, para as três esferas de Governo, que a Lei Orçamentária Anual (LOA) será composta pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e pelo orçamento da seguridade social.

7 Recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. Contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, contribuições sobre o lucro e faturamento das empresas, além de outras fontes, como as decorrentes da receita dos concursos de prognósticos (loterias).

Social. Não resta dúvida que, nos últimos anos, a expressiva extensão da cobertura das políticas pertinentes à seguridade (saúde, previdência e assistência social), impactou positivamente as condições de vida da população. Mas essa mesma conjuntura vem sendo constrangida por um conjunto de propostas e iniciativas visando limitar a atuação do Estado no campo social, persistindo relevantes desafios para a consolidação e desenvolvimento da Seguridade Social no País. Passamos agora ao exame de transformações em áreas-chave da proteção social a fim de entender melhor a abertura desse novo contexto crítico e suas contradições.

Tributação, mercado de trabalho e proteção social: mudanças e continuidades

Sistema fiscal e proteção social

Nessa seção, procuramos abordar três questões: a organização do financiamento da seguridade social, o poder fiscal do Estado brasileiro e a estrutura (progressiva ou regressiva) de sua tributação. Quanto ao financiamento da política social, é preciso destacar uma importante inovação da Constituição de 1988: a criação de um Orçamento da Seguridade Social (OSS), separado do orçamento fiscal. No processo de redemocratização ao longo da década de 1980, a questão da política social marcou continuamente a agenda de transformações em curso. Além de ampliar os direitos sociais garantidos na Carta Magna, a Assembleia Constituinte buscou dotar a seguridade de fontes de financiamento sustentáveis. Como resultado, estabeleceu-se um mecanismo clássico de financiamento do Estado social, um orçamento da seguridade vinculando constitucionalmente recursos contributivos de empregados e empregadores, bem como recursos fiscais do governo.[8]

Financiando saúde, previdência e assistência social, o OSS é uma peça-chave para entender a política social brasileira. Três desafios no

8 Em 2011, o orçamento da seguridade social representou 37,15% de toda arrecadação do Estado (Receita Federal, 2012). Além das contribuições previdenciárias de empregados e empregadores, o orçamento conta com os recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade (Cofins) e parte do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

colocam atualmente ao financiamento da seguridade social em particular. O primeiro é a drenagem de recursos por desvinculações orçamentárias. Iniciadas em 1994 para fazer frente ao pagamento da dívida pública, as desvinculações vêm sendo renovadas por emendas constitucionais desde então. Em 2011, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) — sua denominação atual — retirou R$52,6 bilhões do orçamento da previdência, ou seja, aproximadamente 10% de todo esse orçamento. Esses recursos passam a ser livremente utilizados como se pertencessem ao orçamento fiscal. As desonerações fiscais dos últimos anos constituem um segundo desafio (Anfip, 2012, pp. 27-8). A intensificação das renúncias tributárias no Governo Dilma Rousseff pode ser exemplificada com a substituição da contribuição do empregador de 20% sobre a folha de pagamento por uma alíquota de 1% a 2% sobre o faturamento da empresa. Para ilustrar o problema que tal política traz para o financiamento da seguridade: em 2011, o superávit da Previdência Urbana caiu R$21 bilhões por conta das renúncias (Fagnani, 2012). Um terceiro desafio são as tentativas de desconstitucionalização das fontes da seguridade. Desde sua promulgação, seguidas tentativas foram feitas para retirar do repertório de leis fundamentais a vinculação de recursos da seguridade (Fagnani, 2008). Ao lado da própria DRU mencionada acima, a mais recente proposta de reforma tributária — que fracassou em 2009 — serve como exemplo, ao propor o fim das contribuições para a previdência (CSLL e Cofins).[9]

O poder fiscal do Estado brasileiro é ainda outro aspecto de interesse, pois os Estados latino-americanos são tradicionalmente considerados Estados fracos, especialmente por sua baixa capacidade arrecadatória. Sem a mínima estruturação financeira, o Estado latino-americano seria, assim, incapaz de responder às demandas da política social (Schrank, 2009). De modo geral, é possível destacar que, apesar de manter estrutura bastante regressiva, o Brasil inequivocamente "aprendeu a tributar" — para responder à pergunta feita pelo economista Nicholas Kaldor (1963). A Tabela 1 compara a evolução recente da carga tributária brasileira com o restante da América Latina e com os países da OCDE. Não só a arrecadação aumentou expressivamente ao longo dos últimos vinte anos como também ela alcançou o nível dos países da OCDE como proporção

9 A Proposta de Emenda à Constituição 233/2008 previa o fim da CSLL e do Cofins, introduzindo uma parte do Imposto de Renda como base para o financiamento da seguridade. Essa modificação significaria o fim da diversidade das bases de financiamento da seguridade social, princípio inscrito na Constituição Federal (Salvador, 2008).

do PIB. Nesse período, a arrecadação cresceu a uma taxa maior que a economia. Ou seja, ela se tornou muito menos elástica ao crescimento econômico, aumentando continuamente ao passo que a economia passou por certos anos de baixo ou nenhum crescimento (Afonso & Meirelles, 2006). Sobre essa nova situação, há dois comentários contrapostos a serem feitos. Por um lado, diante desses números, é difícil retratar o Brasil como um país cronicamente fraco quanto a seus recursos fiscais. É clara a inflexão que define um outro país, cuja descrição cabe muito imperfeitamente na tradição do "Estado fraco". Por outro lado, não é ainda possível dizer que houve um real *catching up* com o poder fiscal de Estados mais fortes, tais como os europeus, por exemplo. Apenas para se ter uma ideia, o poder fiscal *per capita* da Alemanha (medido pelo resultado da arrecadação dividido pelo número de habitantes) é pouco menos de três vezes superior ao brasileiro.[10] Em suma, houve um avanço significativo na capacidade de tributar, o que não pode, porém, despertar ilusões com relação ao verdadeiro poder fiscal do Estado brasileiro.

Tabela 1. Carga tributária (% do PIB)

	1991	2001	2011
Brasil	21,7	31,0	34,8
América Latina	14,2	16,6	19,9
OCDE	33,5	34,7	33,8

* 2010.
Fonte: Cepal para o Brasil e para a América Latina, OCDE para seus países membros.

Mas o que essa mudança representou para o caráter distributivo da tributação no Brasil? Apesar do crescimento da arrecadação, o sistema tributário que se consolidou ao longo das últimas cinco décadas é consideravelmente regressivo. A Tabela 2 traz o peso dos impostos sobre o orçamento das famílias segundo diferentes faixas de renda. A má distribuição da carga tributária é gritante. Em 2009, enquanto as famílias mais ricas desembolsavam apenas 29% de sua renda para pagar impostos, as famílias mais pobres comprometiam 53,9% de sua renda com esse fim. A dimensão da regressividade não se alterou muito ao longo dos

10 Utilizando dados da Cepal e da OCDE, os autores chegaram aos seguintes resultados de arrecadação *per capita* para o ano de 2007 (em US$ PPP): Brasil, 3.310; Argentina, 3.875; México, 1.549; Alemanha, 12.448; Suécia, 17.766; EUA, 12.916.

anos; a carga tributária aumentou igualmente sobre todas as faixas de renda. Mesmo que a tendência internacional das últimas três décadas tenha sido enviesada a favor da regressividade dos sistemas tributários, o Brasil se destaca comparativamente pela distribuição assimétrica do peso dos impostos.[11] Na raiz desse resultado está a maior importância relativa dos impostos indiretos. Os impostos diretos somam apenas cerca de 20% da arrecadação total. Ademais, o Imposto de Renda no Brasil tem apenas quatro alíquotas (a alíquota mais alta é de 27,5%), o que prejudica sua utilização como instrumento distributivo.

Tabela 2. Carga tributária incidente sobre a renda familiar por estrato de renda (% da renda familiar)

Renda mensal familiar	Carga tributária bruta – 2004	Carga tributária bruta – 2008
até 2 salários mínimos	48,8	53,9
2 a 3	38,0	41,9
3 a 5	33,9	37,4
5 a 6	32,0	35,3
6 a 8	31,7	35,0
8 a 10	31,7	35,0
10 a 15	30,5	33,7
15 a 20	28,4	31,3
20 a 30	28,7	31,7
Mais de 30 salários mínimos	26,3	29,0

Fonte: Zockun et al. (2007) e Ipea (2009).

A ARTICULAÇÃO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

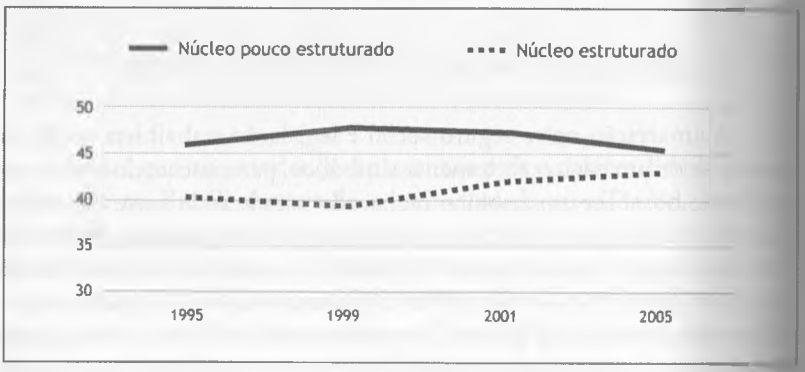
A amarração entre seguro social e legislação trabalhista no Brasil reveste-se de um caráter fortemente simbólico, permanecendo intacta até os dias de hoje. Ter um trabalho registrado para grande parte dos trabalhadores brasileiros significa ter um emprego protegido pela Justiça do Trabalho e pelo seguro social. Entretanto, as mudanças sofridas pela economia brasileira nos anos 1990 produziram enormes impactos sobre o mercado de trabalho e as proteções previdenciárias. Como consequência do baixo crescimento da economia e das políticas de ajuste fiscal, o mercado de trabalho mostrou-se restritivo ao longo de toda a década de 1990, impactando negativamente a filiação previdenciária.

Embora tenha se configurado na maioria dos países do "capitalismo do bem-estar" como um fato estilizado, a *estruturação* do mercado de

11 Ver Goni et al. (2008, p. 16) para uma comparação das cargas tributárias segundo quintis de renda dos países latino-americanos.

trabalho envolveu o predomínio quase absoluto da regulação pública do emprego assalariado, destacando-se as leis do trabalho, a seguridade social e a contratação coletiva do trabalho. Se dividirmos o mercado de trabalho brasileiro em dois segmentos segundo seu grau de estruturação, temos: de um lado, os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal, ou seja, aqueles assalariados com registro em carteira assinada e que contribuem para a previdência social; de outro lado, os trabalhadores classificados como integrantes do conjunto de relações "pouco estruturadas de trabalho", isto é, os trabalhadores sem carteira e sem vínculos previdenciários (Cardoso Jr., 2007). Como se pode inferir do Gráfico 1, em 1999, a distância entre o segmento estruturado e o pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro aumentou consideravelmente, fruto das políticas de ajuste dos anos 1990. Em grande medida, a dinâmica econômica do período provocou um movimento de *desassalariamento*, que resultou em um número crescente de empregos sem direitos trabalhistas/previdenciários e de ocupações por conta própria sem vínculos previdenciários.

Gráfico 1. Evolução da população ocupada segundo o grau de estruturação do mercado de trabalho (% da população ocupada)



Fonte: Cardoso Jr. (2007).

Em contraste com essas mudanças, o arcabouço institucional e legal que regula as relações de trabalho não sofreu grandes reformas flexibilizadoras. No campo das políticas previdenciárias, tampouco houve reformas privatizantes. As reformas previdenciárias empreendidas no Bra

sil desde os anos 1990 preservaram o componente público do sistema. Contudo, mudanças processadas no âmbito das regras de concessão dos benefícios impuseram algumas dificuldades adicionais para uma parte considerável dos segurados, especialmente para os trabalhadores com baixas remunerações e trajetórias irregulares de trabalho (Matijascic et al., 2007).[12]

A previdência social brasileira é de caráter contributivo e de filiação compulsória, provendo benefícios de aposentadoria e pensões por invalidez e morte, além de contemplar outros auxílios (maternidade, desemprego, doença e acidentes de trabalho). Entre os benefícios estritamente concedidos pela previdência social, destacam-se os no valor de um salário mínimo destinados à maioria dos trabalhadores inativos oriundos das atividades urbanas, filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e a quase totalidade dos trabalhadores rurais,[13] representando, atualmente, cerca de 66% do total de benefícios pagos pela Previdência Social (Jaccoud, 2009; MPS, 2011).

Um problema ainda persistente é a existência de 10,7 milhões de trabalhadores por conta própria sem nenhuma proteção previdenciária. O Governo brasileiro tem tomado medidas para enfrentar esse desafio, incentivando a inclusão previdenciária de trabalhadores por conta própria, os quais não tinham meios de cumprir com suas obrigações previdenciárias. A inclusão previdenciária acelerou-se nos últimos anos por força da LC n.º 123/2006 — Lei do Super Simples ou Simples Nacional; e da LC n.º 128/2008, que criou a figura do Microempreendedor Individual (MEI), cujos efeitos se fizeram notar a partir de 2009, com o incremento de três milhões de trabalhadores por conta própria protegidos pela Previdência Social, número que contém a incorporação de 1,3 milhão de novos contribuintes individuais (Ipea, 2012).

Nos últimos anos, o crescimento da economia brasileira foi um dos aspectos mais relevantes na melhoria do mercado de trabalho nacional.

12 Após a introdução da chamada Lei do Fator Previdenciário, com a Reforma da Previdência de 1998, as regras de acesso às aposentadorias tornaram-se demasiadamente severas para os trabalhadores brasileiros filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em termos do número mínimo de anos para requerer uma aposentadoria.

13 O Brasil possui um emblemático sistema de seguridade rural que além de contribuir para a redução substantiva da pobreza no campo, e das disparidades entre as diferentes regiões do País, confere ao trabalhador rural o *status* de "segurado especial da previdência".

A partir de 2004 houve um relativo crescimento do trabalho formal (como é possível observar no Gráfico 1). É importante salientar que essa melhora partiu de uma estratégia política deliberada de recuperação do emprego registrado e de incremento da massa salarial na economia, o que levou o mercado de trabalho, pontualmente, a voltar a afiliar trabalhadores na previdência.

O mercado de trabalho brasileiro recebeu impactos positivos em decorrência de uma política exitosa de valorização do salário mínimo, da maior fiscalização do cumprimento da legislação do trabalho e das pressões e negociações sindicais (Baltar & Leone, 2012).[14] A política de valorização do salário mínimo, além de ser extremamente importante para determinar a elevação das remunerações de base e influenciar as negociações dos pisos salariais das categorias profissionais, impactou positivamente a distribuição de renda, contribuindo para reduzir a pobreza e expandir o consumo das famílias. Note-se que a elevação do salário mínimo teve ainda um efeito indireto sobre as condições de vida das famílias pobres, especialmente aquelas compostas por idosos e crianças, em razão da existência de programas de assistência e previdência, cujos benefícios estão atrelados ao valor do salário mínimo.

A importância do salário mínimo no caso brasileiro deve-se à grande proporção de trabalhadores que recebem salários próximos desse patamar. Os empregados formalmente contratados não podem receber menos que esse valor legal. Ademais, a maioria dos assalariados que estão na informalidade — sem registro em carteira — e parcela dos trabalhadores por conta própria têm no valor do salário mínimo uma referência para sua re-muneração. Como o salário mínimo funciona como um balizador para as remunerações do mercado de trabalho, seu aumento em termos reais apresentou uma influência positiva nas negociações salariais, especialmente nos pisos normativos das categorias profissionais (Baltar & Leone, 2012).

Contudo, a rotatividade do mercado de trabalho permanece um fator preocupante para a geração de trabalho estável e protegido. O mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se por forte flexibilidade

14 No período de 2003 a 2010, houve geração de 15.384 milhões de empregos formais, o que representou um incremento médio anual de 1,923 milhão, correspondendo ao crescimento acumulado de 53,63% no período, equivalente a um aumento anual expressivo de 5,51%, inédito na história do emprego formal para um período de oito anos sucessivos (MTE, 2011).

contratual. Um grande contingente de trabalhadores tem participação intermitente no mercado de trabalho formal, variando entre a condição de desligados e admitidos durante anos seguidos, o que compromete sobremaneira a inscrição regular dos trabalhadores no universo previdenciário.

No período 2000-2009, a despeito da recuperação do emprego formal, os desligamentos com menos de seis meses de duração superaram 40% do total dos vínculos desligados em cada ano. Cerca da metade desses desligamentos não atingiram três meses de duração e dois terços dos vínculos desligados não atingiram sequer um ano de trabalho, e 76 a 79% dos desligamentos não tiveram dois anos de duração (MTE, 2011). O agravante do fenômeno da acentuada rotatividade no mercado de trabalho brasileiro decorre do fato de a remuneração média das admissões ser inferior à remuneração média dos desligamentos, com algumas poucas variações setoriais. Praticamente não existe limitação à demissão no Brasil. A rotatividade do mercado de trabalho é fortemente pró-cíclica, revelando que as restrições às demissões no País são principalmente de ordem econômica. Apesar da grita empresarial contra a "rigidez" da legislação trabalhista, o Brasil segue não sendo signatário da Convenção 158 da OIT, que busca inibir a demissão imotivada.

O PRIVADO E O SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE

Uma das principais inovações no campo da seguridade social brasileira deu-se com a criação de um sistema público de saúde, o Sistema Único de Saúde, SUS (Lei 8.080/90), baseado nos princípios constitucionais da universalidade e integralidade do atendimento. É, porém, na área da saúde que se evidenciam as principais contradições que perpassam o atual quadro de instabilidade da seguridade social brasileira. O SUS enfrenta dificuldades crescentes para assegurar acesso universal de atenção à saúde.

A Constituição previa a vinculação de parte do Orçamento de Seguridade Social (OSS) — 30% dos recursos — nas ações públicas de saúde, pretendendo assim superar a fragilidade do antigo modelo contributivo de assistência médica. Entretanto, a necessidade de superar o gargalo do financiamento do setor público foi interditada, logo de saída, com o desmonte do OSS, dado que os 30% indicados nas disposições transitórias da Constituição foram vetados, anunciando uma longa crise crônica de financiamento do SUS (Fagnani, 2005).

tem-se provado débil. A despeito do marco regulatório em questão, os planos privados de saúde continuam a estender sua oferta diferenciada para uma parte importante da população, incluindo as "novas classes médias" e a força de trabalho organizada. Como mostra a Tabela 3, em dez anos, o número de pessoas inscritas no setor privado aumentou 46%. O Governo Federal incentiva as famílias e os empregadores a adquirir planos privados de saúde por meio da renúncia de arrecadação fiscal. Esse subsídio do governo, que patrocina o consumo dos planos de saúde, privou o SUS de impotentes recursos financeiros, agravando o quadro de seu subfinanciamento.

Tabela 3. Beneficiários de planos privados de assistência médica (Brasil 2000-2011)

Período	Número de beneficiários	Taxa de crescimento	Crescimento acumulado
dezembro de 2000	30.705.334	–	–
dezembro de 2004	33.673.600	9,7%	–
dezembro de 2008	40.714.608	20,9%	30,6%
setembro de 2011	47.008.888	15,5%	46,0%

Fonte: ANS, 2011.

Apesar da mudança de orientação do sistema de saúde brasileiro com a criação do SUS, a oferta de serviços permaneceu fortemente segmentada e concentrada no provedor privado. A universalidade do sistema é constantemente mitigada por uma lógica de racionamento de recursos. Esta, por seu turno, molda-se perfeitamente a uma provisão ajustada ao atendimento exclusivo aos mais pobres.

Transferência de renda e combate à pobreza

A transferência de renda no Brasil está baseada principalmente em dois programas assistenciais: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Ao contrário do sistema previdenciário, os programas de transferência de renda são relativamente recentes no Brasil. Salvo algumas iniciativas anteriores pontuais e de pouco peso, é com a nova Constituição de 1988 que um esquema mais abrangente de assistência social começa a ser primeiramente concebido com o BPC, efetivamente regulamentado em 1993. O BPC é uma transferência mensal de um salário mínimo a pessoas acima de sessenta e cinco anos e a pessoas com deficiência, cuja renda mensal familiar *per capita* seja infe-

rior a um quarto do salário mínimo. No fim da década de 1990, foi criada uma série de outras transferências, algumas condicionadas, tais como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. Em 2003, esses programas foram unificados no PBF, que, em seu formato básico, transfere um benefício mínimo de R$70 a famílias com renda *per capita* inferior a R$70 mensais, com um adicional de até R$38 por filho.[17] No começo de 2013, o BPC tinha uma cobertura de 3,7 milhões de pessoas e um orçamento de 0,55% do PIB (2011). O PBF cobria, nesse mesmo período, mais de treze milhões de famílias e o total dos benefícios somam 0,42% do PIB (2011).[18]

Por um lado, apesar do custo extremamente baixo, esses alicerces da transferência de renda têm-se mostrado eficazes no combate à pobreza e na redução das desigualdades.[19] Por outro lado, seus diferentes fundamentos delineiam clivagens no campo da transferência de renda. Enquanto o BPC é um direito, o PBF é ainda apenas um programa do Governo com dotação orçamentária definida. Essa menor institucionalização é um desafio a ser enfrentado pelo PBF. Apesar da crescente inclusão de famílias, ainda persiste o estranho conceito de "população elegível não coberta", ou seja, famílias ainda não introduzidas no programa, impossibilitadas de reivindicar na Justiça sua inclusão. Além disso, por ser definido com base no valor do salário mínimo, o BPC acompanha seus reajustes. O valor dos benefícios do PBF, por sua vez, além de não ser atrelado ao salário mínimo, tampouco contou com reajustes da

17 Há duas linhas de pobreza para elegibilidade. A primeira é a linha de pobreza extrema e considera famílias cuja renda *per capita* é inferior a R$70. As famílias abaixo dessa linha recebem um benefício fixo, independentemente do número de pessoas na família, além de terem também direito ao mesmo benefício variável, dependente do número de filhos. Os benefícios variáveis são concedidos até o quinto filho com o limite de idade de quinze anos. A segunda é a linha de pobreza, considerando famílias com renda *per capita* de até R$140. Famílias cuja renda *per capita* se encontra entre a linha de pobreza extrema e a linha de pobreza (não extrema) recebem apenas o benefício variável segundo o número de filhos.

18 Os gastos com os programas foram estimados com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério da Previdência Social (MPS).

19 Segundo as estimativas de Soares et al. (2009, p. 15), os programas de assistência social são responsáveis por um terço da redução do coeficiente de Gini entre 2004 e 2006. O PBF é, sozinho, responsável por 20% dessa redução. Porém, não é possível desprezar o papel de outras fontes de diminuição da desigualdade. A renda do trabalho e as aposentadorias são responsáveis por aproximadamente um terço, cada uma, da redução.

mesma intensidade, deteriorando-se com a inflação.[20] Isso significou uma ampliação do hiato entre o BPC e o PBF. Os mecanismos de transferência de renda são, portanto, fragmentados segundo seu grau de institucionalização e segundo diferentes critérios de elegibilidade.

O BPC, criado na conjuntura da redemocratização e voltado à população incapaz de participar ativamente do mercado de trabalho, passou ao largo de provações mais sérias na arena pública. Entretanto, o PBF — destinado a famílias teoricamente aptas a participar do mercado de trabalho — foi obrigado a passar por uma sucessão de provas com relação a sua pertinência, legitimidade e lisura.[21] Embora ainda sem a efetiva institucionalização como um direito social, o PBF dá poucos sinais, ao final dessas provas, de se mostrar reversível a qualquer sinal de mudança no ciclo político. Além disso, o Bolsa Família tem-se tornado uma plataforma a partir da qual outros programas têm-se apoiado. Em 2011, no primeiro ano de governo, a presidenta Dilma Rousseff lançou o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), o qual tem o PBF como um de seus componentes. O BSM visa erradicar a pobreza extrema; mas também introduz outros componentes, como a ampliação dos investimentos em serviços públicos em áreas críticas e a tentativa de integração produtiva dos beneficiários.[22]

20 Do mesmo modo, o valor das linhas de pobreza não é reajustado ao mesmo passo pelo Governo Federal. A inflação acumulada desde a fixação da linha de R$70 em 2009 chega a mais de 20%.

21 Cf. Kerstenetzky (2009, pp. 59-63) sobre a robustez do PBF ante a contestação na imprensa e no mundo político. Nos primeiros anos de implantação do PBF, a oposição ao Governo (Lula) no Legislativo Federal argumentava que o programa tinha apenas objetivos clientelísticos e eleitoreiros. Com o tempo, tal argumento se tornou dificilmente sustentável, à medida que ficava clara a operação descentralizada, em parceria com os municípios, e que as informações sobre o funcionamento e a *performance* do programa eram amplamente difundidas. A grande imprensa brasileira também participou ativamente da provação do programa. A crítica da imprensa focava duas questões: o caráter assistencialista (relacionado ao desincentivo ao trabalho) e as fraudes. O PBF "dava o peixe, mas não ensinava a pescar" — na formulação mais prosaica do argumento — transformando os beneficiários em dependentes permanentes do programa. Assim, ele desincentivaria pessoas em idade ativa a procurar trabalho. Segundo estudos de avaliação do PBF, não há nenhuma evidência de desincentivo ao trabalho. Ao contrário, o benefício aumentou a participação entre as famílias pobres (Cedeplar, 2007, pp. 11-3). As fraudes tampouco se mostraram generalizadas (Soares et al., 2009, p. 10). Diante das evidências de investigações de instâncias controladoras e do escrutínio político e midiático constante, o argumento da perversidade representada pela corrupção não se sustentou.

22 Para um exame das principais características do BSM com relação a seus possíveis problemas, ver Lavinas & Martins (2012). Independentemente das políticas

É interessante notar como essa ampliação do escopo do PBF procura integrar aspectos das críticas que lhe foram feitas ao longo de sua existência, ao associar o acesso a serviços públicos e a capacitação para o mercado de trabalho à plataforma já existente.

Ao colocar o PBF como peça central de sua política social, tal Governo estaria, entretanto, reconvertendo o sistema à focalização? É em torno dessa questão — para a qual não há resposta simples e unívoca — que se definem as perspectivas sobre as políticas de transferência de renda. Por um lado, o PBF não é estabelecido como um direito, fixa condicionalidades, estratifica os pobres (duas linhas de pobreza) e concede benefícios muito baixos. Tais aspectos deixam transparecer o caráter focalizado do programa. Por outro lado, por mais que o PBF não seja uma forma de inclusão cidadã mínima, ele constitui um programa de amplitude inédita no que concerne à relação entre o Estado e a população pobre. É muito difícil negar que isso tenha tido enorme impacto político. Desse modo, a questão se coloca apenas parcialmente no campo da desmercantilização e da focalização e jaz também no impacto da efetiva e inédita inclusão *de facto* — via transferência de renda — de uma numerosa parte da população na comunidade política (Rego, 2008; Kerstenetsky, 2009). Com isso, o peso do PBF produziu uma saliência nada transitória no espaço político brasileiro.[23]

Considerações finais

Como foi possível atestar até aqui, é preciso reconhecer que em um mesmo país subsistem diversas expressões de regimes de bem-estar. De um modo geral, os sistemas de bem-estar latino-americanos podem ser caracterizados como resultantes de esquemas de proteção social marcados por forte hibridização organizativa, produto da heterogeneidade estrutural de suas sociedades. O caso brasileiro pode ser considerado uma síntese

específicas do BSM, o maior desafio da integração produtiva da população pobre continuará sendo o crescimento econômico. Sem um dinamismo econômico crescente, será impossível incluí-los no mercado de trabalho de forma menos intermitente e precária (Ipea, 2012, pp. 50-5).

23 A "Carta social", na qual o principal candidato da oposição da eleição presidencial de 2010, José Serra, se comprometia não só a manter o PBF como também a expandi-lo, serve de ilustração a esse ponto.

dessa heterogeneidade na região. *Em um mesmo país*, a ausência de provisões universais e a forte presença de esquemas privados de prestação de serviços, particularmente em áreas como previdência e saúde, indicam um padrão "residual-liberal". Grandes fundos previdenciários, baseados nos modelos públicos de repartição dos riscos e estruturados através de vínculos contributivos no mercado formal de trabalho, denotam um padrão de similaridade com os regimes de bem-estar do tipo "conservador-corporativo". Programas que buscam atingir um patamar universalista tentam assemelhar-se, *no mínimo em princípios*, ao modelo "social-democrata". E, enfim, a presença marcante de parcelas significativas da população na informalidade, e sem nenhum tipo de proteção, representa amplos espaços de *insegurança social.*

Dentro desse quadro heterogêneo, vimos que o Brasil é um dos maiores arrecadadores da América Latina. Embora aumentando ao longo das últimas duas décadas, a carga tributária brasileira é extremamente mal distribuída, recaindo com mais força sobre a renda dos mais pobres. Além disso, os desafios colocados perante o OSS mostram o perigo da gradual drenagem de recursos. Embora a arrecadação geral cresça, os recursos da política social têm sido drenados para outros fins. Cabe alertar para o risco de redução contínua dos superávits do orçamento da seguridade e, consequentemente, de uma "crise planejada" dos recursos da política social.

No campo da saúde, o sistema universal criado no começo da década de 1990 enfrenta várias dificuldades para se firmar. A falta de financiamento adequado se alinha com a herança privatista do sistema. Mais da metade dos gastos com saúde no País são feitos no circuito privado e o poder público tem, até aqui, apoiado seu crescimento. Não é por acaso que, na última década, o setor privado de saúde aumentou quase 50%.

Com relação à década de 1990, o mercado de trabalho passou por melhora da valorização do salário mínimo e do crescimento das contratações formais. Isso implicou uma recuperação da vinculação previdenciária na década de 2000, com o auxílio das políticas de inclusão previdenciária. Apesar dos avanços recentes, mais da metade da população ocupada (em meados da década de 2000) ainda estava em núcleos pouco estruturados de relações de trabalho. Ademais, a persistência da grande rotatividade no emprego constitui um forte obstáculo à cobertura previdenciária abrangente para além dos benefícios não condicionados.

Durante a conjuntura da década de 2000, os problemas referidos à pobreza entram na agenda pública, gerando um conjunto de intervenções

governamentais. Desde a Constituição de 1988, assiste-se à ampliação dos programas de garantia de renda às famílias em situação de vulnerabilidade, destacando-se a emergência de benefícios monetários de natureza não contributiva — como o BPC —, operados pelo Governo Federal, e que podem ser considerados hoje parte integrante do sistema de seguridade social. No campo dos benefícios assistenciais, reformas implementadas permitiram ainda, além do BPC, o aparecimento e a posterior consolidação de novos benefícios. Num contexto de crítica à seguridade social, esses programas se voltaram, num primeiro momento, ao atendimento de famílias pobres e se associavam a um projeto de restrições progressivas às coberturas universais asseguradas pelo modelo de proteção social adotado em 1988.

Entretanto, é a partir de 2003 que a luta contra a pobreza se torna uma prioridade da política governamental. A coalizão de centro-esquerda que governa o Brasil desde 2003, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores, vem promovendo realinhamentos significativos com novos atores sociais e induzindo polarizações na sociedade até então inéditas sobre importantes questões de natureza redistributiva. Apesar das restrições fiscais, os Governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff colocaram no centro do debate político os problemas oriundos de uma agenda social historicamente pendente. A centralidade desses problemas vem gerando importantes medidas que buscam a integração social dos segmentos mais vulneráveis, mediante políticas de combate à pobreza que adquiriram o *status* de *políticas de Estado*.

Apesar disso, as políticas de transferência de renda assumem diferentes graus de institucionalização e alcance, o que representa um obstáculo a sua universalização. O Bolsa Família, em particular, embora se mostre dificilmente reversível, está longe de configurar uma renda básica de cidadania. A questão que se coloca então é a de seu papel, daqui em diante, na trajetória civilizacional de redução das desigualdades no Brasil. O ritmo de redução da desigualdade de renda na década de 2000 superou o ritmo de países da OCDE, quando da implantação de seus sistemas de proteção social (Soares, 2010), despertando a expectativa de um rápido avanço a patamares menos perversos. Nesse contexto, a manutenção da queda da pobreza e da desigualdade dependeria apenas do aprimoramento do PBF, no sentido de sua institucionalização como um direito garantido a todos que cumprirem exigências mínimas e da elevação de sua linha de elegibilidade e de seus benefícios? O horizonte a se

atingir é simplesmente incluí-los no universo do consumo, via uma hipotética igualdade de oportunidades gerada por uma renda básica incondicional, ou integrá-los em posições mais estáveis, centradas nas proteções e estatutos do mundo do trabalho?

É inegável que o alcance da política de combate à pobreza, em termos de territorialidade e cobertura, vem auxiliando determinados grupos a superar problemas de ação coletiva. Nesse aspecto, o Estado brasileiro vem cumprindo importante papel para conferir faticidade às aspirações e expectativas concernentes a uma efetiva participação daqueles grupos que apenas desempenhavam um papel passivo na vida política. Programas de transferência de renda, como o PBF, estão modificando o hiato através do qual os indivíduos e grupos percebem seus níveis de privação absoluta e relativa. Daí a razão de sua recente popularidade em sociedades como a brasileira. Em última instância, ativam um "limiar de sensibilidade social", de percepção das desigualdades circundantes, nos grupos para os quais eles se destinam. Contudo, constituem-se em bases frágeis de construção da política social, sobretudo quando surgem desacoplados das dinâmicas de proteção pertinentes ao mundo do trabalho. É neste ponto que surge o principal desafio do sistema de proteção social brasileiro, dando ensejo a novas questões sociais.

A incerteza que paira sobre o futuro da seguridade social no País é que, no campo da intervenção no social, o crescimento da exclusão tem-se constituído no *objeto-limite* dessa intervenção. Ao mesmo tempo que o combate à pobreza se torna a estratégia prioritária dos governos, a construção dos programas da seguridade social parece haver refluído para uma posição marginal.

Mas é especialmente na sociedade brasileira que a justa preocupação prioritária com os excluídos não pode ser pensada sem que se leve em conta os fatores desestabilizadores relacionados à precariedade estrutural do mundo do trabalho. No Brasil, a persistência secular das desigualdades é um fator que se situa no centro da sociedade, e não apenas em suas franjas, reproduzindo constantemente a heterogeneidade das condições de trabalho que acaba por retroalimentar o crescimento do número de excluídos.

Não podemos perder de vista que a efetiva integração da seguridade social com o mundo do trabalho guarda um profundo significado associativo que constitui, em si mesmo, expressão marcante do vínculo social, dando testemunho a uma forma específica de *solidariedade*. O risco mais

acentuado para o atual estado dos programas da seguridade social no Brasil é relegá-los à mera função de assistência aos mais necessitados.

Em que pesem os recentes avanços referidos ao combate à pobreza, a expansão dos programas da seguridade social no Brasil se faz de modo bastante precário e insuficiente para suprir as carências de grandes setores da sociedade. E é por isso que a expansão efetiva desses programas se torna um aspecto tão mais importante para a sociedade brasileira, especialmente num momento no qual constatamos que esse *limiar de sensibilidade social* acima aludido vem despertando nos grupos antes excluídos os anseios por maior participação no universo das proteções, e não apenas no universo do consumo.

Referências

AFONSO. J. R. & MEIRELLES, B. B. Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados. *Caderno NEPP*, n.º 75. Campinas: Unicamp/Nepp, 2006.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. *Análise da seguridade social – 2011*. Brasília: Anfip, 2012.

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Caderno de Informação da Saúde Suplementar*, dez. 2011. Rio de Janeiro: MS/ANS.

BAHIA, L. "O SUS e os desafios da universalização do direito à saúde: tensões e padrões de convivência entre o público e o privado no sistema de saúde brasileiro". In: Lima, N. T.; Gerschman, S. & Edler, F. C. (eds.). *Saúde e semocracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

BALTAR, P. & LEONE, E. "O mercado de trabalho no Brasil nos anos 2000". *Carta Social e do Trabalho*, n.º 19, Cesit/Unicamp, pp. 2-16, 2012.

CARDOSO, A. M. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil. uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CARDOSO Jr., J. C. De volta para o futuro? as fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. *Texto para discussão*, n.º 1310, Brasília: Ipea, pp. 1-44, nov. 2007.

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

CEDEPLAR. *Avaliação de impacto do programa bolsa família: sumário executivo*. Brasília: MDS, Cedeplar, 2007.

DOYAL, L. & GOUGH, I. *A theory of human need*. Londres: Macmillan, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. *Politics against markets: the Road Social Democratic to Power*, Princeton: Princeton University Press, 1985.

—. *The three worlds of Welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964-2012): entre a cidadania e a caridade*. Doutorado. Campinas. Universidade Estadual de Campinas Unicamp, 2005.

FAGNANI, E. "Direitos sociais no fio da navalha". In: Anfip. *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: Anfip, pp. 23-44, 2008.

—. Ameaças à Seguridade Social. *Le Monde Diplomatique (Brasil)*, vol. 62, p. 4, 2012.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Editora Globo, 2006.

GONI, E.; LÓPEZ, J. & SERVÉN, L. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper 4487*, 2008.

GOUGH, I. "Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis". In: Gough, I. & Wood, G. (eds.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GOUGH, I. & WOOD, G. (eds.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HIRSCHMAN, A. O. *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

IPEA. Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil. *Comunicado da Presidência*, n.º 22. Brasília: Ipea, 2009.

—. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, 2012.

JACCOUD, L. "Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social". *Texto para discussão*, n.º 1372, Rio de Janeiro: Ipea, pp. 1-27, jan. 2009.

KALDOR, N. Will underdeveloped countries learn to tax?. *Foreign Affairs*, vol. 41, pp. 410-9, 1963.

KERSTENETSKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? a economia política do Programa Bolsa Família. *Dados*, vol. 52, n.º 1, pp. 53-83, 2009.

KORPI, W. *The democratic class struggle*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1981.

LAVINAS, L. & MARTINS, P. Empreendedorismo, microcrédito e superação da miséria no Brasil: pontos em debate. *Econômica*, vol. 14, pp. 85-135, 2012.

MATIJASCIC, M.; RIBEIRO, J. O. & KAY, S. E. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. *Carta Social e do Trabalho*, n.º 7, Cesit/Unicamp, pp. 152-71, 2007.

MENICUCCI, T. M. G. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MORSE, R. *O espelho de Próspero: cultura e ideias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MPS – Ministério da Previdência Social. *Anuário estatístico da Previdência Social*. Brasília: MPS, 2011.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. *Anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda*. Brasília: MTE, 2011.

OMS – Organización Mundial de la Salud. *Estadísticas sanitarias mundiales*, 2011.

RECEITA FEDERAL. *Carga tributária do Brasil 2011*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2012.

REGO, W. L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.º 73, pp. 147-85, 2008.

SALVADOR, E. *Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais.* Nota técnica n.º 140. Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, 2008.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira.* Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHRANK, A. Understanding Latin American political economy: varieties of capitalism or fiscal sociology. *Economy and Society*, vol. 38, n.º 1, pp. 53-61, 2009.

SOARES, S. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?" *Revista de Economia Política*, vol. 30, n.º 3, pp. 364-80, 2010.

SOARES, S.; RIBAS, R. & SOARES, F. "Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?". *Texto para discussão*, n.º 1396, Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

VIANNA, M. L. T. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas.* Rio de Janeiro: Revan-Ucam/Iuperj, 1998.

ZOCKUN et al. "Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do Governo com o setor privado. *Textos para discussão Fipe n.º 03/07*, 2007.