

ARTÍCULO ORIGINAL

O WELFARE-STATE BRASILEIRO EM SEU LABIRINTO. DÍVIDA FISCAL, DÍVIDA SOCIAL, UNIVERSALIZAÇÃO, FOCALIZAÇÃO, PROTEÇÃO E INCENTIVOS

EL WELFARE-STATE BRASILEÑO EN SU LABERINTO. DEUDA FISCAL, DEUDA SOCIAL, UNIVERSALIZACIÓN, FOCALIZACIÓN, PROTECCIÓN E INCENTIVOS

Carlos Alberto Ramos*

Resumo: Neste artigo analisamos a configuração institucional/legal do atual Estado de Bem-Estar Brasileiro, sua história e avaliação em termos de sua eficiência/eficácia na redução da indigência/pobreza e desigualdades. Veremos que o desenho atual é resultado de uma acumulação de perspectivas (que chamamos de “camadas geológicas”) com pouca articulação e funcionalidade entre elas. Perspectivas universalistas convivem com programas focalizados e de discriminação positiva. A dinâmica do sistema contém um desequilíbrio estrutural entre receitas e gastos e a proteção social está no centro do debate sobre as alternativas para reestabelecer o equilíbrio nas finanças públicas. O Brasil vive hoje um amplo debate sobre como redesenhar o sistema para outorga-lhe equilíbrio financeiro.

Palavras-chave: estado de bem-estar, crise fiscal, avaliação, incentivos, Brasil.

Resumen: En este artículo analizamos la configuración institucional/legal del actual Estado de Bienestar brasileño, su historia e evaluación teniendo como referencia su eficacia/eficiencia como instrumento para reducir la pobreza y las desigualdades. Veremos que el diseño actual es resultado de una acumulación de perspectivas (que denominamos de “capas geológicas”) con poca articulación y funcionalidad entre ellas. Perspectivas universalistas conviven con programas focalizados y de discriminación positiva. La dinámica del sistema contiene un desequilibrio estructural recaudación y gastos, estando la protección social en el centro del debate sobre las alternativas para reestablecer el equilibrio en las finanzas públicas. El Brasil vive hoy un amplio debate sobre como rediseñar el sistema para otorgarle equilibrio financiero.

Palabras clave: estado de bienestar, crisis fiscal, evaluación, incentivos, Brasil.

* Universidade de Brasília (UnB), Brasil.
Email: carlosal@unb.br
Recibido: 17/07/2018. Aceptado: 28/11/2018.

I. Introdução

Cuentan los hombres dignos de fe (pero Alá sabe más) que en los primeros días hubo un rey de las islas de Babilonia que congregó a sus arquitectos y magos y les mandó construir un laberinto tan perplejo y sutil que los varones más prudentes no se aventuraban a entrar, y los que entraban se perdían.

Jorge Luis Borges, Los Dos Reyes y los Dos Laberintos. El Alpeh.

Se estima que o déficit primário do setor público no Brasil será, em 2018, de mais ou menos R\$ 160 bilhões ou algo próximo de 2% do PIB.¹ Como todo déficit, seu financiamento pode ter duas fontes: ou emissão monetária ou dívida. No longo prazo, financiar esse desequilíbrio via maior oferta de moeda acaba desaguando em um processo inflacionário. Hoje a relação entre dívida e PIB está no patamar de 77%. Financiar desequilíbrios permanentes entre receitas e despesas públicas mediante dívida rapidamente vai encontrar limites. Nos dois casos, os corolários vão adquirir uma dimensão social.

Os processos inflacionários podem ser vistos como um financiamento cujo principal peso recai nas populações que menos podem aceder aos mercados financeiros para se proteger, ou seja, os pobres. Existe uma bem sedimentada evidencia empírica na literatura, tanto no Brasil como no mundo, que indica uma robusta correlação entre aceleração da inflação, pobreza e concentração de renda (Romero & Romer, 1998; Ferreira, Leite & Litchfield, 2008, Hoffmann, 1998; Neri & Considera, 1996; Neri, Considera & Pinto, 1999).

Quando a alternativa considerada é o financiamento do déficit público via elevação da relação Dívida/PIB, o aumento desse cociente aumenta o risco de default, gerando incrementos nas taxas de juros, com impacto negativo sobre o crescimento do PIB. Também neste caso, existe evidencia robusta que sugerindo nexos estatisticamente sólidos entre dinamismo do PIB e queda da indigência e pobreza (Deininger & Squire, 1996).

Ou seja, o desequilíbrio nas finanças públicas não pode ser reduzido, somente, a um desajuste macroeconômico, sem corolários nos indicadores sociais. A trajetória de parâmetros refletindo indigência, pobreza e desigualdade estão pautados, também, por agregados macroeconômicos, especialmente a inflação e o crescimento.

Se os nexos entre déficit público e estatísticas da área social estão mediados, na maioria dos países e em diferentes circunstancias históricas, pelo crescimento do nível de atividade e pelas taxas de inflação, na atual conjuntura existe uma singularidade para o caso do Brasil: o debate gerado pelo desequilíbrio nas finanças públicas está pautado por uma discussão sobre a sustentabilidade e equidade do Estado do Bem-estar no Brasil. Colocado em outros termos: no Brasil, hoje, discutir equilíbrio fiscal e avaliar a proteção social parecem facetas de

1 Se define como déficit primário aquele desequilíbrio entre arrecadação e gastos sem contabilizar os juros da dívida.

um mesmo desafio. Ambas as dimensões parecem vinculadas umbilicalmente. A agenda pública está colocada de tal forma que a retomada do crescimento parece ter como pré-requisito retomar o controle sobre as finanças do Estado e reassumir essa administração passa pelo Estado de Bem-estar. Contudo, o tamanho do mesmo não unicamente tem desdobramento sobre aspectos conjunturais. A fronteira de possibilidade de aumento da renda, no médio e longo prazo, também está pautada pelo desenho da proteção social. Esta necessariamente (explícita ou implicitamente) contém um sistema de incentivos e penalidades que acaba pautando as possibilidades de romper a “armadilha da renda” média na qual o Brasil está imerso faz quase 40 anos. Ou seja, discutir o Welfare-State vai muito além de debater uma dívida social. Polemizar sobre o Estado de Bem-estar significa discutir tanto o desenvolvimento em si como o perfil que ele adote. Assim, a crise de crescimento pelo qual o país está passando está umbilicalmente associada à controvérsia sobre a intervenção, mediante políticas públicas, na área social.

Nesse contexto, o nosso objetivo neste artigo consiste em situar o atual debate sobre o Estado de Proteção Social no Brasil desde uma perspectiva histórica e funcional (eficácia/eficiência) em termos do combate à indigência/pobreza e desigualdades. A metodologia que escolhemos consiste no desenvolvimento de uma resenha na qual o leitor poderá encontrar os aspectos teóricos, históricos e empíricos que permitem situar as raízes da configuração e crise do atual Welfare-State do Brasil.

Dado esse objetivo e metodologia, estruturamos o texto da seguinte forma. Na próxima Seção vamos apresentar a configuração atual do sistema tendo uma perspectiva histórica. Na Seção 3 vamos detalhar os desequilíbrios financeiros que resultam de concreto funcionamento do sistema. Na Seção 4 o leitor vai encontrar as avaliações de diferentes programas em termos de eficácia/eficiência no combate à pobreza e desigualdades. Na Seção 5 vamos apresentar as interrelações entre crescimento de longo prazo e Estado de Bem-Estar no que concerne aos incentivos/penalidades que o mesmo implicitamente tem. Por último, finalizamos o artigo na Seção com um balanço dos argumentos apresentados e perspectivas futuras.

2. As Camadas Geológicas do Welfare-State Brasileiro

2.1. A Constituição de 1988 ou a Utopia Universalista

Na década de 80 do século passado o Brasil registrou duas rupturas estruturais. Na dimensão econômica o modelo de substituição de importações iniciou um esgotamento terminal. Na dimensão política essa exaustão do arranjo que tinha sido hegemônico desde a década de 1930 vai acompanhada pela substituição do regime militar por um sistema político próximo das grandes democracias liberais dos países desenvolvidos. A Constituição de 1988 pode ser assumida como sendo a cristalização, em um marco legal, dessas aspirações democráticas. Na sua essência, essa institucionalização tende a transpor ao Brasil os princípios gerais do denominado Welfare-State prevalecente

na Europa Continental, com uma orientação de ampla universalidade e identificação de direitos sociais com conquistas de cidadania. O Capítulo II da Constituição (Dos Direitos Sociais), artigos 6 a 11, estabelece áreas (como saúde, educação, moradia, alimentação, trabalho, etc.) nas quais o acesso é considerado um direito do cidadão e um dever do Estado.² Ou seja, os benefícios sociais ou o acesso aos sistemas de proteção são assumidos como direitos e, nesse sentido, tendem a dispensar qualquer requisito no tocante a contribuição prévia, contrapartidas ou registros legais.

Esta, logicamente, é uma tendência ou princípios gerais. Talvez as áreas onde essa característica é mais manifesta são saúde e educação. Contudo, convivem com essa universalidade benefícios com clientelas mais restritas. Por exemplo, o seguro-desemprego só tem como público alvo os assalariados com carteira de trabalho assinada (assalariados formais).³ Uma vez que esses assalariados são um

subconjunto minoritário da força de trabalho do país, o mesmo não pode ser considerado um “direito de cidadania”.⁴ Dinâmicas próprias em certos setores também tendem a reduzir ou tornar mais restrito o princípio de livre acesso assumido como um direito. Por exemplo, o Art. 205 da Constituição estabelece que: “A educação, direito de todos e dever do Estado.....” sendo a frequência no Ensino Superior público e gratuito limitado por filtros sócio-econômicos e características individuais (sexo, cor/raça) (Carvalho & Waltenberg, 2015).⁵ Outros benefícios, também contemplados na Constituição, tinham um viés focalizador, como o BPC (Benefício de Prestação Continuada), restrito a idosos (+ de 65 anos) ou pessoas com deficiência que integrem famílias com rendimentos familiares *per-*

2 Algumas dessas áreas foram incorporadas posteriormente à promulgação da Constituição, como o direito à moradia (Emenda Constitucional Nº 26, de 10 de fevereiro de 2000). Em realidade, o conceito de cidadania tem que ser assumido como uma definição ampla e não restrita aos habitantes que tem nacionalidade brasileira. Por exemplo, todos os habitantes (inclusive turistas ou indivíduos em situação irregular) têm acesso ao sistema de saúde público e gratuito.

3 Posteriormente, esse público foi ampliado e hoje abrange os pescadores artesanais no período de defeso (“seguro-defeso”), quando por restrições ambientais (reprodução das espécies) suas atividades têm que ser interrompidas de forma sazonal.

4 Em termos de grandes números, a PEA (População Economicamente Ativa) do Brasil gira em torno de pouco mais de 104 milhões de pessoas (Fonte: PNAD-Continua, Segundo Semestre de 2018). Uma vez que os assalariados denominados de Celetistas somam mais ou menos 37 milhões de vínculos (Fonte: RAIS; posição ao 21/12/2017) a quase totalidade da legislação referente ao seguro-desemprego e a certos benefícios como FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), Abono Salarial, etc. está restrita a um percentual que não chega a 36% da força de trabalho. Os trabalhadores considerados servidores públicos (denominados de Estatutários) tem um regime próprio que regula seus vínculos trabalhistas.

5 “A probabilidade estimada de um jovem com renda familiar per capita de R\$250 ao mês estudar em universidade pública é virtualmente nula: cerca de 2%. Já aqueles jovens que têm uma renda familiar per capita de R\$20 mil reais ao mês têm uma chance de 40% de estudar em uma universidade pública” (Duque & Goes, 2016).

capita inferiores a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Temos, assim, um primeiro mosaico que nos evidencia um Welfare-State a geometria variável: vocação universalista, restrição no acesso a certos benefícios segundo inserção no mercado de trabalho ou critérios individuais/sociais e dinâmicas excludentes não obstante a retórica legal de igualdade e livre acesso.

2.2. As Políticas Sociais 2.0: transferências monetárias, focalização e condicionalidades

a) Os Ideais Constitucionais e os objetivos de eficácia/eficiência

Na década de 90 do século passado, o debate público na área social foi palco de uma controvérsia entre aqueles que apregoavam que a política social devia conservar o espírito universalista da Constituição de 1988 e os que argumentavam a favor de uma focalização das ações de governo.

Na perspectiva dos primeiros (universalistas), os benefícios ou o acesso aos programas eram assumidos como um direito, quase uma conquista civilizacional. A raça/cor, situação social, sexo, etc. dos indivíduos não podiam ser critérios de inclusão ou exclusão. Qualquer iniciativa que visasse limitar o acesso era avaliada como um retrocesso.

Os que apregoavam uma focalização segundo critérios econômico-sociais, argüiam que não existiam recursos públicos para saldar o hiato que separa a condição das famílias indigentes e pobres de mínimos de bem-estar assumidos como socialmente aceitáveis. Universalizar programas e benefícios

redundaria em, dado um orçamento, reduzir a eficácia dos recursos alocados à área social. O Brasil não se poderia dar o luxo de formatar um Welfare-State que gerasse “vazamentos” de recursos públicos favorecendo a indivíduos ou famílias situadas longe da linha de indigência/pobreza. A essa perspectiva geral se agregava uma outra. O paliativo de curto prazo tinha que se articular com ações que abrissem espaço para que, no médio e longo prazo e, especialmente, nas gerações futuras, o círculo vicioso da pobreza pudesse ser superado. Nesse sentido, os programas tinham que ser desenhados para articular essas duas dimensões: elevar o bem-estar material no curto prazo e alterar as condições de vida no longo prazo. A alternativa escolhida foi, quando nas famílias beneficiadas existissem crianças ou jovens, condicionar os benefícios a sua frequência escolar.⁶ Por último, os benefícios deveriam ser em dinheiro e não em espécie. O período histórico no qual o auxílio era em espécie (cestas básicas, dentaduras, cadeiras de rodas, etc.) deveria ser substituído por uma etapa na qual os benefícios seriam monetários. A monetização possibilitaria atingir mais dois objetivos.

O primeiro diz respeito à constante procura pela eficiência. A composição do leque de bens e serviços distribuídos não necessariamente coincidia com as necessidades ou preferências dos indivíduos

6 No caso de integrantes do grupo familiar serem mulheres grávidas, as condicionalidades estariam vinculadas a controles médicos. Já na presença de crianças, a vacinação também deveria ser integrada nos requisitos para permanecer no programa.

ou famílias beneficiadas. Ao monetizar o benefício, o público alvo poderia alocar esse fluxo financeiro na cesta de consumo que maximizasse seu bem-estar.

O segundo objetivo que seria atingido com a monetização diz mais respeito a uma dimensão de cidadania mais que estritamente econômica. No caso do benefício ser em espécie (dentadura, cadeira de rodas, alimentos, roupa, etc.) o programa era mais factível de ser identificado com aquele que realizava essa distribuição (um político em campanha, uma autoridade local, etc.). O benefício monetário mediante transferência bancária tornava toda a política mais impessoal e o acesso poderia ser assumido pelo beneficiário como um direito e não como um favor a ser retribuído no próximo pleito eleitoral. Essa meta de impersonalidade era também atingida pelos critérios definidos para a delimitação do público alvo. Esses parâmetros eram definidos *ex-ante*, usualmente mediante um patamar da renda *per-capita*. Assim, os indivíduos ou famílias a serem incluídas não eram escolhidas de forma aleatória ou por afinidades políticas/ideológicas/religiosas ou de lealdades entre clãs familiares.

Por último, as políticas da nova geração se caracterizam por serem monitoradas e avaliadas através de registros administrativos que foram criados especialmente para esse fim. No caso do Bolsa-Família (BF), o programa arquetípico desta modernização na forma de intervenção na área social, o registro administrativo levou o nome de CadÚnico (Cadastro Único de Programas

Sociais).⁷ A participação da sociedade civil mediante Conselhos específicos em cada área ou programa estão articulados com os objetivos de eficácia/eficiência, uma vez que, em teoria, reduziria o desvio de recursos e aumentaria os mecanismos de controle.⁸

Toda a discussão e tensão em torno às propostas de conservar e aprofundar o espírito da Constituição de 1988 (a universalização) e as propostas de re-desenhar o sistema de proteção focalizando as formas de intervenção finalizou com um “empate estratégico”: as cláusulas contidas na Carta Magna foram conservadas e novos programas, desenhados com em novas bases (focalização, condicionalidades, etc.), foram agregados. A miscelânea entre duas concepções aparentemente opostas foi lograda. Veremos que hoje (2018) essa convivência volta a estar submetido a uma prova de estresse.

b) A matriz teórica

Em termos conceituais, as políticas da nova geração estão ancoradas em duas vertentes, ambas nutridas pela mesma escola de pensamento.

A primeira é a denominada Teoria do Capital Humano, no qual a educação

7 A base de dados do CadÚnico não unicamente é utilizada pelo BF senão por outras iniciativas da área social, como pelo programa na área de habitação Minha Casa Minha Vida, ou a Tarifa Social de Energia Elétrica, etc.

8 A participação da sociedade civil mediante conselhos foi adotada pelos programas da nova geração, mas já era contemplada na formação institucional inspirada pela Constituição de 88.

é determinante na produtividade e esta determina os salários.⁹ Nessa perspectiva, a pobreza seria a manifestação de uma subacumulação de capital humano (educação). Essa carência de conhecimentos, habilidades, proficiências, etc. seria, por sua vez, produto do ambiente social de origem, que geraria uma inércia na hierarquia social. Crianças e jovens nascidos em ambientes sócio-econômicos desfavorecidos teriam imperativos econômicos que restringiriam (em quantidade e qualidade) a educação acumulada. Dessa forma a pobreza da atual geração seria explicada pela pobreza de seus antepassados. Romper esse círculo vicioso requereria não unicamente ampliar as vagas no sistema escolar senão, principalmente, aliviar a restrição monetária das famílias a fim de possibilitar abrir mão dos rendimentos que essas crianças e jovens obteriam no mercado de trabalho.¹⁰ Nesse sentido, as transferências monetárias possibilitam contornar a restrição financeira e, nesse sentido, articulam compensatório (alívio das condições de vida no presente) com estrutural (romper o círculo vicioso da pobreza).

A segunda vertente também está referenciada no que popularmente se

denomina de escola de pensamento liberal. Beneficiar ou penalizar certos grupos populacionais mediante transferências monetárias ou impostos seria, em termos de alocação de recursos, uma alternativa de intervenção mais eficiente que alterar preços ou salários do mercado. As propostas de Imposto de Renda Negativo (Friedman, 1962), parente bem próximo das políticas que denominamos de segunda geração, ilustram essa possibilidade. Intervir mediante alteração nos equilíbrios de mercado, na perspectiva desse arcabouço teórico, pode acabar penalizando, justamente, os segmentos sociais que se pretendia beneficiar. Por exemplo, ao estabelecer um salário mínimo para garantir patamares de rendimento a trabalhadores jovens ou com pouca formação teria como resultado, justamente, desempregar esses grupos. A “política social” desta escola propõe deixar o mercado funcionar e, no caso de não estar satisfeito com o perfil distributivo que a interação da oferta e demanda produz, alterar a distribuição de renda através de um sistema de impostos e transferências.

No caso específico do Brasil, de forma similar aos desenhos universalistas ou focalizados, políticas de transferência de renda se superpõem a intervenções no funcionamento dos mercados (especificamente, no mercado de trabalho). Uma não substituiu outra, se superpõem, como camadas geológicas. No país existe um salário mínimo e coexistem com ele programas de transferência monetária.

As políticas de transferência monetária focalizadas e condicionadas

9 Por uma questão de espaço e objetivos deste artigo, não vamos detalhar a construção conceitual da Teoria do Capital Humano. O leitor interessado pode consultar Ramos (2015a).

10 O capital humano não unicamente está determinado pela educação, senão por outros fatores como os estímulos, alimentação e cuidados na primeira infância. Estamos simplificando os argumentos sem perder a generalidade.

tiveram início a meados dos anos 90, se foram consolidando nos anos posteriores (década de 2000) com a unificação de programas (Bolsa Escola, auxílio-gas, vale alimentação, etc.) e a centralização de registros administrativos (CadÚnico). Contudo, mais ou menos 10 anos depois uma nova geração de políticas se volta a superpor às duas anteriores.

2.3. Políticas Sociais 3.0: as ações afirmativas ou cotas ou discriminação positiva

Em 2003, de forma pioneira, a Universidade de Brasília adota uma política de cotas raciais beneficiando a população negra. Esse primeiro passo foi se ampliando de forma paulatina até que em agosto de 2012 se adota a denominada Lei de Cotas (Lei Nº 12.711), o que torna as cotas obrigatórias nas instituições de ensino superior. Os critérios para as cotas são características individuais (raça/cor) e sociais (renda familiar per-capita e frequência escolar no ensino médio em estabelecimentos públicos).¹¹

A fundamentação teórica deste tipo de política tem várias vertentes, mas basicamente tentam minimizar a desigualdade de oportunidades que se nutrem de características individuais (raça/cor, sexo) ou sociais (Romer, 1998).

Esta nova era geológica se agrega à anterior. Em princípio é factível imaginar

uma tensão ou conflito entre o caráter universalista da Constituição de 1988 (diretos de cidadania independentemente de raça/cor, sexo ou gênero, religião, origem social, etc.) e a política de ações afirmativas. Existem elementos teóricos que justificam essa tensão. Contudo, hoje essa discussão é exclusivamente acadêmica uma vez que o Supremo Tribunal Federal do Brasil (a Suprema Corte) considerou, em 2012, que a reserva de vagas para indivíduos com certas características individuais (negros ou índios, por exemplo) não fere a Constituição.

Dessa forma, hoje o Welfare-State brasileiro está constituído por três “camadas sedimentares” que se foram agregando com o tempo: universalização, focalização e discriminação positiva. As escolas de pensamento e arcabouços teóricos que ancoram cada uma delas não necessariamente são complementares, a maioria das vezes são paradigmas concorrentes, mas na prática, no Brasil, formulações de políticas inspiradas nesses marcos teóricos desfrutaram de uma convivência mais ou menos funcional. Como veremos na última Seção do artigo, quando realizemos um balanço do desenvolvido no texto, que essa coabitação não é hoje tão pacífica e o contrato social que possibilitou esse convívio pode estar chegando a seu fim ou, em todo caso, pode adquirir outras características.

3.A Dimensão Financeira

Como afirmamos na Introdução do artigo, o núcleo duro da controvérsia sobre os pré-requisitos para o Brasil

11 Uma vez que as instituições de ensino superior têm autonomia, algumas delas adotaram cotas tendo os mais diversos critérios. Por exemplo, percentuais são reservados para mulheres, filhos de policiais mortos em serviço, etc. No caso da raça/cor a classificação do indivíduo é auto-declaratória.

retomar o crescimento de longo prazo com a inflação sob controle passa pelo equacionamento do atual desequilíbrio nas finanças públicas. Contudo, o cerne desse desequilíbrio e, especialmente sua trajetória, está sendo identificado com o balanço financeiro do Estado de Bem-Estar. Dessa forma, hoje, no país, discutir os caminhos para superar a assimetria entre arrecadação e despesas é quase sinônimo de repensar o contrato social que deu origem à atual silueta do Estado de Proteção Social no Brasil.

Em princípio, essa situação não deveria estar ter-se concretizada, uma vez que os constituintes de 1988 não tiveram a imprudência de elencar direitos sociais sem identificar fontes de recursos que os viabilizaram. Nesse sentido, no mesmo arcabouço constitucional estabelece direitos e benefícios contempla uma série de “contribuições” que foram também complementadas por legislação posterior.¹² Nesse sentido, existe um amplo leque de fontes de financiamento e contribuições específicas (COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, o CSLL-Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, PIS- Programa

de Integração Social, PASEP- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor, etc.) cujo objetivo é exclusivamente o financiamento da Seguridade Social. Uma vez que esses recursos teriam que ser destinados à seguridade social (ou seja, estariam “carimbados”), o Governo Federal por diversos instrumentos legais (FSF-Fundo Social de Emergência, FEF-Fundo de Estabilização Fiscal, DRU-Desvinculação de Receitas da União) procurou desvincular um percentual da arrecadação para elevar a flexibilidade na alocação de recursos públicos. Atualmente o saldo entre as transferências ao governo central do orçamento da Seguridade Social e as transferências do orçamento fiscal para financiar o déficit dos programas sociais é amplamente favorável a estes últimos. Em outras palavras: como balanço líquido as despesas da Seguridade Social são deficitárias e o hiato é coberto pelas transferências recebidas do orçamento fiscal (Mendes, 2017).

O problema não foi que os Constituintes atuaram irresponsavelmente ou de forma populista estabelecendo benefícios sem contrapartidas financeiras senão que a evolução dos gastos sociais apresentou uma dinâmica própria. Vamos apresentar alguns números para ilustrar essa trajetória. Em 2002 o Gasto da União na área social foi de quase 13% do PIB. Em 2015 atingiu quase 18% (STN, 2018). Absolutamente todas as categorias de gastos na área social se elevaram, sendo os mais importantes os ocorridos na Assistência Social (+1% do PIB), Educação (também +1% do PIB) e Previdência Social (+1,3%). Se nosso horizonte é um período de tempo

12 Estamos colocando o termo “contribuições” entre aspas uma vez que as mesmas são de natureza tributária, ou seja, é uma “contribuição obrigatória”. As contribuições são complementadas pelos tradicionais encargos sobre a folha de pagamentos. Esse tipo de imposto (“contribuição”) tem um viés centralizador, uma vez que não é compartilhado com Estados e Municípios. O governo central, em períodos de ajuste, tenderá a elevar as alíquotas deste tipo de carga tributária na medida em que a mesma será totalmente direcionada a seu orçamento.

maior uma leitura dos números sugere um cenário no qual essa tendência é ainda mais acentuada. Entre 1991 e 2015 o gasto com Previdência e Assistência Social se elevou 5,6 pontos percentuais do PIB. O déficit da Seguridade Social que tinha sido de R\$ 27,2 bilhões em 2003 passa para quase R\$ 259 bilhões em 2016.¹³

A evolução (crescente) de algumas dessas despesas manifestam uma vontade política, de prioridades, como pode ser o caso da Educação. Contudo outras, como Previdência Social e parte da Assistência Social têm dado o marco legal, dinâmicas autônomas, dadas por questões demográficas. Por exemplo, o pago com benefícios do RGPS (Regime Geral de Previdência Social) que consumida 4,1% do PIB em 1991, em 2017 essa relação foi de 8,5%. Esse processo é insustentável e pode ser acelerar-se uma vez que o Brasil está finalizando seu “bônus demográfico”. Com o crescimento da população de mais de 65 a pressão sobre a Previdência Social vai aumentar. Hoje, 2018, a população com 65 anos e mais representa 8,87% do total de habitantes. Segundo projeções do IBGE esse percentual vai se elevar para 25% em 2060.¹⁴ Por outra parte, esta alteração radical na pirâmide populacional vai gerar uma alteração das demandas na área social, aumentando a pressão sobre a saúde e reduzindo sobre

a educação.¹⁵

Os cenários dos desequilíbrios futuros podem mudar segundo sejam o as hipóteses de crescimento do PIB. Quanto maior o dinamismo projetado menor vai ser o desafio. Contudo, com exceção de dispersas vocês isoladas, existe um certo consenso sobre a necessidade de reforma do Sistema de Proteção Social de uma forma geral e da Previdência em particular. O desequilíbrio atuarial desta última é notório, evidente. Hoje os divisores de águas giram mais em torno ao perfil do futuro sistema (capitalização ou não, a transição entre a atual configuração e a futura, a idade mínima, o diferencial de idades mínimas entre homens e mulheres, etc.) que sobre a necessidade mesmo de sua reforma.

4. A Questão da Equidade e os Eficiência e Eficácia na Redução da Pobreza e Desigualdades

4.1. O Desafio Social como Pano de Fundo

Em termos de renda per-cápita, o Brasil pode ser considerado como fazendo parte de uma classe média mundial. Com mais ou menos 16 mil dólares de PIB *per-capita*, o Brasil ocupa a 72 posição entre os 183 países listados pelo Banco Mundial (Banco Mundial, 2014).¹⁶ Essa colocação (longe dos países

13 Considerando a DRU. Contudo, mesmo sem contar a DRU, hoje existe déficit no Orçamento da Seguridade Social.

14 Fonte: projeções da população-IBGE; Elaboração Própria.

15 Essa alteração no tempo das demandas na área social alimenta as propostas que sugerem flexibilizar as alocações de recursos entre áreas e reduzir ou eliminar percentuais de receita mínimos aplicados em um determinado rubro exigidos pela legislação atual.

16 O PIB per-capita está contabilizado em

mais desenvolvidos mas também distante das nações mais pobres) contrasta com indicadores sociais que, historicamente, o singularizam. Por exemplo, em 1990, quase imediatamente depois de promulgada a nova Constituição e ainda em fase de implementação e regulamentação dos princípios gerais nela contemplados, 22% da população era indigente (extrema pobreza). A proporção de pobres (indigentes + pobres não indigentes) alcançava 40% dos Brasileiros. Com a superação da hiperinflação em 1994 (Plano Real), o percentual de indigentes cai de forma abrupta: 17% em 1995. A pobreza cai de 43% para 35% (IPEA, 2018).¹⁷ A partir de aí o percentual de brasileiros na extrema pobreza flutua em torno desse percentual (17%) até 2003. Ou seja, mesmo depois de lograr a estabilidade de preços, um país integrante da classe média mundial convivia com um expressivo percentual de sua população na extrema pobreza. Ou seja, a Constituição de 1988 foi promulgada em um contexto no qual existia uma dicotomia entre o nível de desenvolvimento logrado e as condições de bem-estar de uma não negligenciável parcela da população.

Outra singularidade do Brasil diz respeito ao elevado grau de concentração de renda. Quando foi promulgada a nova Constituição, o coeficiente de Gini estava situado em um patamar próximo de 0.6. Esse parâmetro cai muito tenuemente

com a estabilização de preços para 0.59 e se mantém nesse patamar com leve tendência decrescente até 2001. Para se ter uma idéia do grau de desigualdade vale comparar esse indicador com aquele observado em outros países. As nações nórdicas (as mais igualitárias do mundo) apresentam uma estatística de mais ou menos 0.25. Só 12 países apresentam um Gini superior ao Brasil (Sud-África, Bolívia, Guatemala, Angola, etc.) (Banco Mundial, 2014).

Ou seja, o país no qual foi promulgada a Constituição de 1988 tinha um perfil muito desigualitário e com consideráveis segmentos da população vivendo embaixo de uma linha de indigência/pobreza. Se esperava que o viés universal (em certos casos, como educação e saúde) ou as regulações no mercado formal de trabalho (como no caso dos benefícios como no caso do seguro-desemprego ou o Abono Salarial) reverterse, ou o mínimo atenuasse, a dinâmica excludente e dualista herdada.

As evoluções dos indicadores não confirmam essas esperanças. Os avanços logrados nos anos 90 se deveram mais à superação da hiperinflação que à proteção social desenhada na Constituição. Passados os efeitos do Plano Real, os indicadores de indigência/pobreza e as estatísticas de desigualdade manifestaram uma elevada insensibilidade ao Welfare-State contido na nova Constituição. Pode-se argüir que o impacto não poderia ser imediato e que a regulamentação dos diversos dispositivos constitucionais era um processo lento. O impacto podia não ser imediato, mas o avanço na implementação e regulamentação das normas constitucionais nos anos

termos de PPC (Paridade de Poder de Compra).

¹⁷ Esses dados corroboram as nossas afirmações (na Introdução deste artigo) sobre a relação inversa entre indigência/pobreza e taxas de inflação.

90 era evidente. Por exemplo, o FAT (Fundo do Amparo ao trabalhador) foi regulamentado em janeiro de 1990. Em 1991 se complementa o marco legal da Aposentadoria Rural. Ou seja, nos anos 90 do século passado vai se cristalizando e consolidando o marco institucional/legal cujos princípios gerais foram fixados na Constituição de 1988. Contudo, os indicadores na área social continuaram insensíveis à concretização, na legislação e nos orçamentos públicos, dos dispositivos constitucionais.

4.2. O Início das Tarefas de Avaliação e as Novas Políticas

Contudo, o paradoxo entre essa consolidação do Estado de Bem-estar e a insensibilidade dos indicadores de indigência, pobreza e concentração levanta uma natural pergunta: em que medida os programas sociais derivados da Constituição são eficazes e eficientes quando o objetivo é alterar de forma radical as estatísticas de indigência/pobreza e distribuição?

Com o transcorrer do tempo, avaliações e pesquisas tenderam a identificar na universalidade dos princípios ou na dinâmica de funcionamento do sistema aspectos que distavam dos objetivos declarados. Vamos a levantar vários exemplos.

Tomemos o Abono Salarial, uma transferência de renda (um salário mínimo/ano) cujo público alvo são os assalariados formais cujo rendimento médio mensal seja de até dois salários mínimos.¹⁸ Previsto no Art 239 da

Constituição, teoricamente esta transferência de renda beneficiaria a um público alvo situado nas menores faixas de rendimento e se esperaria que tivesse contribuído para reduzir os indicadores de indigência/pobreza. Sucede que as estatísticas indicam que a indigência/pobreza está concentrada em famílias nas quais predomina o trabalho informal e não formal (Neri, 2001). Por outra parte, a variável chave para caracterizar a indigência/pobreza não é o rendimento individual senão o familiar *per-capita*. Mesmo recebendo um salário de até dois mínimos, um trabalhador pode não fazer parte de um núcleo familiar situado embaixo de uma linha de indigência/pobreza. Ou seja, dificilmente se pode esperar que o Abono Salarial tenha um algum impacto significativo nessas estatísticas (Paes de Barros, Corseuil & Foguel, 2000).

Poderíamos realizar considerações similares no tocante ao seguro-desemprego, cujo público alvo são os assalariados desligados sem justa causa no setor formal (assalariados celetistas). Neste caso, a dinâmica que adquire seu funcionamento é tão peculiar que, além de ter problemas de focalização e eficiência, tem desdobramentos que vão além da ineficácia no tocante ao combate à indigência/pobreza e desigualdade.

transferência monetária é um programa que data dos anos 70, conservado na Carta Magna e regulamentado em janeiro de 1990. Os requisitos são diversos (por exemplo, estar cadastrado no PIS/PASEP pelo período de 5 anos na hora do requerimento, ter exercido atividade remunerada por pelo menos 30 dias, etc.) mas basicamente a clientela imaginada são trabalhadores de baixa renda.

18 Em realidade o Abono Salarial não foi instituído na Constituição. Essa

Mas tomemos o caso de dois programas com perfil nitidamente universal e que a Constituição de 1988 assume como direitos: a saúde e a educação. O acesso à oferta pública nessas áreas é gratuito e universal. Tanto a Educação (Art. 205) como a Saúde (Art. 196) a Carta Magna explicitamente as assume como um direito de todos e dever do Estado. Na prática, o *modus-operandi* nessas áreas, é equitativo? A resposta é negativa. Vamos a detalhar como, na prática, funciona o sistema em ambos setores.

Na saúde convivem três tipos de oferta: a pública (universal e gratuita), a pré-paga ou de planos de saúde e a privada mediante desembolsos não reintegráveis. Os indivíduos/famílias transitam entre as três ofertas segundo suas possibilidades financeiras. Mas a pergunta mais ou menos óbvia é: por que existe uma oferta privada (seja pré-paga ou não) na presença de uma oferta pública, universal e gratuita? A resposta também é óbvia: porque a oferta pública tem uma ou duas restrições: quantidade (filas) e/ou qualidade. Quando um indivíduo/família tem orçamento próprio suficiente, ele adquire um plano pré-pago ou diretamente frequenta o sistema privado (desembolso). Em geral, o acesso aos planos de saúde se dá via emprego formal. Assim, a quantidade de clientes do sistema pré-pago é procíclico: aumenta na recuperação, quando o emprego aumenta, os salários se elevam e o desemprego cai. Na recessão o ciclo é simétrico. Vamos reproduzir uma citação do IBGE que elucida bem a característica do sistema de saúde no Brasil:

Observa-se uma associação positiva entre cobertura de plano de saúde e renda familiar: a cobertura é de 2,6% na classe de renda familiar inferior a um salário mínimo, cresce para 4,8% entre pessoas cuja renda familiar está entre 1 e 2 salários mínimos, e passa a crescer com maior intensidade nas demais classes de renda: 9,4% (2 a 3 salários mínimos), 18,0% (3 a 5 salários mínimos), 34,7% (5 a 10 salários mínimos) e 76% (20 salários mínimos e mais). (IBGE, sf)

Ou seja, a saúde é universal, pública e gratuita mas, na prática, está focalizada. Mas é uma focalização perversa: só frequentam o SUS (Sistema Público de Saúde) aqueles indivíduos/famílias que não possuem recursos financeiros para pagar um plano ou desembolsar o custo de uma consulta ou tratamento. Estamos, assim, diante de uma retórica legalista (“a saúde é direito de todos e dever do Estado”, Art. 196 da Constituição) e uma realização perversa, uma vez que focaliza por restrições de oferta ou falta de qualidade.

Na educação o *modus-operandi* é mais complexo, mas também a prática se distancia da retórica legal. O ensino público é de baixa qualidade nos níveis básico e médio. Assim, se uma família tem recursos financeiros, vai enviar seus filhos ao sistema privado. No ensino superior o segmento público é de qualidade e gratuito. Porém seu acesso está mediado por filtros nos quais a probabilidade de passar se eleva no caso de ter frequentado a parte básica e média no setor privado. Dessa forma, a juventude oriunda das classes

de menores rendimentos familiares *per-capita* vai freqüentar o ensino básico e médio no sistema público (de qualidade duvidosa) e o ensino superior no segmento privado, que além de pago é de baixa qualidade. O funcionamento concreto é excludente: em 2009 45% dos indivíduos que concluíam o ensino médio integravam famílias de até 3 salários mínimos. Quando olhamos para os ingressantes ao ensino superior, esse percentual cai para 39%. De 2006 a 2008 85% dos que concluíam o ensino médio tinham freqüentados estabelecimentos públicos. Entre os que passavam os filtros do ensino superior público esse percentual caía para 57%. (Carvalho & Waltenberg, 2015).

Mesmo em programas que teoricamente estão bem focalizados, na prática sua eficácia e eficiência são duvidosas. Tomemos o caso do BPC (Benefício de Prestação Continuada). Os públicos alvos são idosos (+de 65 anos) ou pessoas com deficiência com renda familiar *per-capita* de até 0.25 salários mínimos. Em princípio estaria bem focalizado. Sucede que a extensão da pobreza é muito maior entre crianças que entre idosos. Em 2016, por exemplo, 42,4% das crianças de até 14 anos era considerada pobre. Esse percentual cai para 7,5% no caso de pessoas com 60 anos ou mais (IBGE, 2017). A prevalência da indigência (o público alvo do BPC, uma vez que a linha de corte de seu público potencial é de 0.25 salários mínimos) entre a população de 65 anos e mais é residual.

Assim, a insensibilidade da indigência/pobreza diante da crescente consolidação institucional e legal do

Welfare-State implícito na Constituição de 1988 induziu avaliações sobre sua eficácia e eficiência para retirar indivíduos/famílias de certos mínimos de bem-estar material. Em termos distributivos, as estatísticas também não eram favoráveis a uma esperada tendência à redução das desigualdades. Por exemplo, o benefício médio do RGPS (assalariados formais da iniciativa privada) foi, em 2017, de mais ou menos R\$ 1.200. Os aposentados do Poder Executivo obtinham proventos de R\$ 7.7 mil. No Judiciário os benefícios médios atingem R\$ 22 mil e no Legislativo R\$ 28 mil. O sistema de Previdência, com o perfil de benefícios que gera, eleva o coeficiente de desigualdade (Hoffmann, 2010). Ou seja, o Welfare-State constitucional não parece contribuir à redução das desigualdades e talvez atue em sentido inverso.

4.3. Diante do Impasse com o Welfare-State Constitucional a Nova Geração de Políticas Sórias

Esse contexto foi propício para a implementação de programas sociais que denominamos da segunda geração que, em termos teóricos, estavam sendo discutidos desde início dos anos 90.¹⁹

¹⁹ Nos estamos referindo aos projetos do Senador Eduardo Suplicy de renda mínima. A partir de sua iniciativa foi questionada sua ordem de prioridades (a proposta inicial de Suplicy era começar a renda mínima pelos idosos e depois ir paulatinamente estendendo o benefício a toda a população). A alteração da ordem de prioridades (dos idosos às crianças) se deveu a debate gerado por Camargo (1993). Sobre a proposta original do Sem. Suplicy ver Suplicy (1992).

Assim, iniciativas pioneiras (como em Brasília e Campinas) vinculando transferências monetárias a famílias com crianças e condicionando esse benefício à escolaridade das mesmas (programas denominados de Bolsa-Escola) se propagam e o Governo Federal acabou por adotar, em 2001, o mesmo. Essa nova perspectiva de intervenção na área social se consolida com a unificação de programas dispersos (Auxílio Gás, Vale Alimentação, etc.) e sua unificação. Em 2003 o Governo Federal adota o nome (Bolsa Família-BF) que até hoje caracteriza esse novo paradigma em termos de formatação de políticas públicas na área social.

Muito sinteticamente, o BF é um programa focalizado, com benefícios monetários e condicionalidades em certos casos (quando a família tem crianças ou jovens que devem frequentar um estabelecimento escolar, mulheres grávidas devem seguir controles médicos, etc.). A focalização está em função de linhas monetárias que tem como referência a renda familiar per-cápita e mudam com o tempo segundo critérios estabelecidos pelo governo e, sobretudo, segundo disponibilidade orçamentária.

O BF é o programa mais popular dentro do atual Welfare-State brasileiro. A sua popularidade é nutrida pelo universo coberto: 14 milhões de famílias ou algo em torno de 20% da população do Brasil. A cobertura é muito heterogênea. Chega a representar pouco menos da metade dos habitantes no Estado de Maranhão (o mais pobre do país) mas só chega a beneficiar 6% no caso do rico Estado de Santa Catarina.

Os recursos públicos destinados

ao BF representam aproximadamente 0,5% do PIB. Esse percentual é muito reduzido quando comparados com outras categorias de gasto social. Lembremos que o país aloca 8,5% de seu PIB no pagamento de benefícios no RGPS. A despesa da União com empregados públicos federais demanda (em termos do PIB) 3 vezes o BF. O déficit (arrecadação menos gastos) no RPPS (Regime Próprio de Previdência Social, dos empregados públicos federais) foi, em 2017, de 1,3% do PIB. Ou seja, só o déficit que o Estado incorre no pagamento aos servidores públicos federais possibilitaria elevar o orçamento do BF em 200%.

Além de sua popularidade, o BF é um dos programas sociais mais avaliados do país. São diversos os parâmetros a partir dos quais pode ser avaliado um programa. No caso do BF, os critérios são mais ou menos óbvios: sua contribuição à redução da indigência/pobreza e determinar em que medida coadjuva para reduzir a concentração de renda. Os exercícios realizados são mais ou menos unânimes em assinalar que sua contribuição para reduzir o nível ou o hiato de indigência e pobreza são importantes (especialmente no tocante à primeira) e tem impacto marginal nos aspectos distributivos.²⁰ Contudo, mesmo neste quesito (impacto na distribuição),

20 Sobre o ponto ver Ramos (2015b). Um dado pode ilustrar a importância do BF no combate à indigência e sua relatividade no caso da pobreza. Em 2009, 39% da renda das famílias indigentes era oriunda do BF. No caso das famílias pobres não-indigentes esse percentual caía para 12%. Ver Osório, de Souza, Soares e Oliveira (2011).

não obstante não ser um fator relevante (eficácia) dados os recursos alocados (0.5% do PIB), o BF é muito eficiente (Hoffmann, 2010).

Por último, às históricas demandas em sobre indicadores sociais clássicos (indigência/pobreza e distribuição de resultados) se foram agregando exigências em torno à igualdade de oportunidades segundo aspectos de singularidade individual (raça/cor, sexo, etc.) e origem social. Essa nova dimensão (igualdade de oportunidades) não pode merecer uma intervenção similar a programas como o BF, cuja vocação primária é corrigir resultados (pobreza/indigência), ainda que contemple um horizonte de longo prazo (mediante as contrapartidas em termos de educação). Por outra parte, já vimos que a universalidade e gratuidade não redundam, necessariamente, em igualdades de acesso. Nesse contexto, ao Welfare-State visado na Constituição e a primeira agregação “geológica” dos programas focalizados de transferência de renda com condicionalidades se agrega um novo tipo de intervenção, denominado de “discriminação positiva” ou quotas. Neste caso temos uma focalização forçada em contextos no qual primam retóricas legais universais. O caso do ensino superior é ilustrativo. Neste caso, avaliações indicam que, ao menos no tocante ao ensino superior, este novo tipo de políticas tem provocado resultados positivos em termos de acesso de grupos historicamente marginalizados. (Carvalho & Waltenberg, 2015).

4.4. Os Avanços da Década Dourada (anos 2000) e o Papel do Welfare-State

Em termos muito mais abrangentes, uma avaliação pertinente consiste em responder à seguinte pergunta: em medida os ganhos sociais dos anos 2000-2013 podem ser atribuídos (mesmo em parte) ao Welfare-State que se foi consolidando (especialmente às duas primeiras “eras geológicas”, as políticas emanadas da Constituição de 1988 e as transferências monetárias focalizadas e com contrapartidas) ?

Primeiro vejamos a evolução de alguns indicadores. O coeficiente de Gini que era de mais ou menos 0.59 em 2001 cai de forma aproximadamente contínua até se situar em 0.49 em 2013.²¹ Os indivíduos que podem ser classificados como extremamente pobres (até 1,25 dólares/dia em PPC-Paridade de Poder de Compra) eram 7% da população em 2001, caindo para mais ou menos 3% em 2013 (Neri, 2017). Sobre a queda da indigência, pobreza e indicadores de concentração nessa década não existe controvérsia. A magnitude da queda pode variar segundo como os dados foram trabalhados, as séries utilizadas, etc., mas sobre a tendência geral de queda na indigência e pobreza existe unanimidade.

Nesse contexto, a questão que deve

21 O valor do coeficiente muda segundo o fluxo de renda da PNAD considerado. Por exemplo, podem ser o rendimento do trabalho principal ou de todos os trabalhos ou de todas as fontes. Para o nosso caso, não importa a base de cálculo uma vez que qualquer seja ela a tendência é de queda no valor desse parâmetro (PNAD & IBGE, 2001).

ser colocada é: quais foram as causas desse progresso na área social? Observemos que as mais diversas variáveis que podiam estar na raiz dessa evolução apresentaram um comportamento favorável. O Brasil se beneficiou da alteração dos termos de troca internacionais a favor das commodities, existia um abundante mercado de capitais disponível para as economias emergentes, o salário mínimo dobrou, em termos reais, seu valor, o mercado de trabalho se formalizou, foi ganhando corpo o BF, o Welfare-State desenhado na Constituição foi se consolidando e ampliando, etc.

Já assinalamos que existem robustos exercícios estatísticos que indicam que a contribuição do BF foi relevante na redução da indigência e pobreza. Contudo, outras variáveis podem estar interagindo de forma mais complexa. Tomemos o caso do salário mínimo. Seu aumento real pode impactar nos menores rendimentos do mercado formal (e mesmo informal). Mas também pode estar alterando a indigência/pobreza via seu impacto nos benefícios sociais pagos no âmbito do Estado do Bem-Estar. Lembremos que, pela Constituição, nenhum benefício pode ser inferior a um salário mínimo e, assim, quando este se eleva em termos reais aumenta também os benefícios da aposentadoria rural, do BPC, etc. Quando a economia cresce (paradoxo do Brasil) também aumentam os beneficiados pelo seguro-desemprego. O Abono Salarial está pautado pelo salário mínimo. Se este se eleva também se incrementa o número de beneficiários e os valores pagos por indivíduo. Se o mercado de trabalho se formaliza aumenta o público que faz

parte da clientela do seguro-desemprego e do Abono.

Dessa forma, é difícil determinar em que medida o Estado de Bem-Estar contribuiu para essa melhora nos parâmetros que tentamos sintetizar a situação social. Vimos que certos programas (BF) com certeza contribuíram, outros não (aposentadorias, especialmente aquelas cujos beneficiários são servidores públicos). O contexto internacional ajudou, mas o Brasil não se destacou quando a comparação é um conjunto de países similares que servem de grupo de controle (Carrasco, Mello & Duarte, 2014). Ou seja, o contexto internacional parece ter sido um elemento crucial na redução da dívida social e, nesse sentido, fica em aberto determinar em que medida o sistema de proteção social servirá para amortecer o custo de um cenário externo adverso.

5. O Estado de Proteção Social, Incentivos e a “Armadilha da Renda Média”

Desde a crise do modelo de substituição de importações (no fim da década de 70 do século passado), o Brasil não consegue consolidar uma trajetória de aumento de sua renda *per-capita*. No período que vai de 1930 até final dos anos 70, o país realizou a transição de uma economia basicamente rural para se converter em uma sociedade urbana-industrial. Contudo, o salto qualitativo para ingressar no seleto clube de países de renda elevada foi frustrado. Nesse sentido, o Brasil hoje se encontra no que se convencionou em denominar de “armadilha da renda média”.

A origem dessa aparente impossibilidade percorrer a transição para acompanhar os países mais desenvolvidos são as mais diversas: reduzida taxa de poupança/investimento, incerteza jurídica, uma mão-de-obra com baixa escolarização, etc. Identificar essas restrições que impedem a transição é só parte do diagnóstico, talvez o componente do diagnóstico mais fácil. Por exemplo, é simples constatar que a poupança doméstica nunca ultrapassou 24% do PIB no Brasil, quando na China supera o 40%, Korea 30%, etc. Mesmo para os padrões latino-americanos o Brasil está aquém da média (25%). Essa escassa poupança dificulta elevar o investimento impossibilitando prever taxas de crescimento da renda mais elevadas e sustentáveis e contornando a “armadilha da renda média”.

A pergunta seguinte é: por que? Por que o Brasil poupa pouco?

Uma primeira explicação coloca as causas do processo de desenvolvimento em aspectos culturais (McCloskey, 2016). Segundo esta interpretação, os países asiáticos, por fatores culturais, poupam muito e abrem espaço para rápidos processos de crescimento. Nessa perspectiva, são esses valores culturais que permitiram que a Coreia do Sul saísse de uma sociedade agrícola pobre para níveis de renda dos países desenvolvidos em 50 anos. Nesse sentido, os pesquisadores teriam que direcionar seus esforços em identificar que traços culturais impedem ao Brasil realizar suas aspirações de integrar as nações mais ricas do planeta.

Concorre com essa interpretação uma escola de pensamento que coloca no centro da análise as instituições e o sistema

de incentivos (punições e recompensas) que estas estabelecem (North, 1990). Segundo essa perspectiva, o perfil institucional do Brasil estaria na origem de sua estagnação secular. E justamente, o Estado de Proteção Social não estaria alheio a este sistema adverso de incentivos e punições (Barros, Matos & Pessoa, 2013).

Vamos dar vários exemplos dos nexos que esta interpretação coloca entre o Welfare-State desenhado na Constituição, os incentivos adversos que gera e a armadilha na qual estaria imerso o Brasil. Tomemos o caso do Ensino Superior público. Ao ser gratuito, gratuidade da qual seriam beneficiárias, principalmente, as classes de maiores rendimentos, não geraria incentivos para a poupança nas famílias. O mesmo argumento valeria para a aposentadoria (Giambiagi, 2013). O sistema de proteção social também não criaria incentivos para a formalização dos vínculos trabalhistas, uma vez que, na velhice, a Previdência pagaria um benefício (salário mínimo) mesmo sem ter contribuído na vida ativa (como é o caso da Aposentadoria Rural). O sistema de proteção ao desempregado geraria incentivos adversos ao induzir uma rotatividade espúria que coíbe os investimentos em formação profissional por parte dos empregadores ao reduzir o horizonte das relações de trabalho (Camargo, 1996).

Poderíamos nos estender nos exemplos que, mediados pelo sistema de incentivos e penalidades, associam o Estado de Proteção Social ao crescimento econômico e, no caso do Brasil, a sua estagnação secular. As críticas a essas interpretações são diversas (Ramos, 2012) mas o ponto que queremos chamar a atenção diz respeito ao caráter

multifacetário de um sistema de proteção social. Ele pode ser avaliado tanto em termos de redução das desigualdades e redução da pobreza como em termos de sua contribuição ou obstáculo ao processo de crescimento da renda. No caso específico do Brasil, o mesmo foi e está sendo avaliado multidimensionalmente e as propostas de reformas também levam em consideração essa geometria variável.

Conclusões

Da leitura do artigo podemos concluir que o desenho do Estado de Proteção Social no Brasil é uma justaposição de programas e normas legais com implícitos marcos conceituais que em não poucas ocasiões são desarmonizados. Conceições universalistas coabitam com programas focalizados. Políticas de discriminação positiva coexistem com declarações formais de igualdade independente de sexo, raça/cor, etc. Mesmo dentro de um mesmo marco legal, como a Constituição, a superposição entre perspectivas universalistas e programas circunscritos a uma prévia inserção formal no mercado de trabalho são corriqueiras. O Welfare-State brasileiro foi se formatando mediante o que denominamos de “camadas geológicas”, com muita superposição e quase nenhuma articulação. Um mesmo público faz parte da clientela dos mais diversos programas, programas estes que podem estar gerenciados por distintas instâncias administrativas.

Esse mosaico legal/institucional apresentou, até faz pouco tempo, uma relativa pacífica convivência que poderíamos denominar de “empate

estratégico”. Porém, esse equilíbrio está sendo questionado a partir do desequilíbrio fiscal que o Brasil hoje experimenta. Os diagnósticos sobre a origem do descompasso entre arrecadação e gastos coloca o financiamento do Estado de Bem-Estar no centro do problema. Nesse contexto, as propostas de reforma voltam a tencionar o debate entre universalidade e focalização. As avaliações da maioria dos programas ou princípios contidos na Constituição de 1988 questionam sua eficácia/eficiência como forma de intervenção para reduzir a indigência/pobreza e os índices de concentração de renda.

O debate volta a ser colocado uma vez que o desequilíbrio receitas/gastos é mais ou menos consensual. Em outros termos: o sistema precisa ser modificado, a maioria concorda, mas qual deverá ser o perfil do novo Welfare-State? O Estado tem que garantir mínimos sociais e deixar à iniciativa privada e aos indivíduos as formas de complementar os mesmos? A oferta pública de saúde e educação tem que ser gratuita para toda a população independentemente da renda familiar? Se podem outorgar benefícios sem contrapartidas ou condicionalidades? A focalização é sempre sinônimo de eficácia/eficiência?

O Brasil do último quarto de século foi administrado por governos de diversas colorações político/ideológicas. Em todos os casos, iniciativas mais ou menos abrangentes para reformatar o Welfare-State herdado foram concretizadas. Desde uma perspectiva de longo prazo, é fácil identificar certos consensos. Por exemplo, a focalização nos programas de transferência de renda dificilmente

será alterada. Um teto para os benefícios (especialmente da Previdência) com certeza será contemplado no novo desenho. Os sistemas de seguro social ofertados pela iniciativa privada ganharão espaço. Nesses casos, as discrepâncias podem estar nos detalhes. Por exemplo, o valor dos tetos. Qual vai ser a idade mínima para a aposentadoria? Deve existir uma idade diferente para homens e mulheres?

Em outros aspectos a polêmica é mais pronunciada e o resultado está em aberto. Por exemplo, se devem desvincular os benefícios sociais do salário mínimo? A educação superior deve ser paga em função da renda familiar dos estudantes? O SUS deve ser incluído nos programas focalizados na população de menores recursos?

As alterações que com certeza vai vivenciar o Estado de Proteção Social no Brasil será um processo multifacetado e, nesse sentido, dois paradigmas teóricos concorrem.

Um deles afirma que o sistema de proteção social deve ter como objetivo central o combate à indigência/pobreza e redução das desigualdades de oportunidades. Nesse sentido, cada programa deve ser submetido a uma avaliação de impacto e só serem mantidos aqueles que provarem ser eficientes. Esta perspectiva pode ser adjetivada como tendo um viés tecnocrático, onde os Governos ou Estados teriam uma função objetivo altruísta (redução da indigência/pobreza e das desigualdades de oportunidades) e escolheriam os caminhos mais eficientes para maximizar o bem-estar dos mais desfavorecidos. Esta visão está referenciada no pensamento

de Rawls em termos do significado de uma sociedade justa.

Uma segunda perspectiva assume que um Governo ou Estado não tem uma função objetivo a ser maximizada. O tamanho e perfil da proteção social vão depender da concorrência entre diversos interesses, relações de força, processos político/eleitorais, etc. Nesta perspectiva, por exemplo, a importância dos recursos alocados ao combate à indigência/pobreza vai depender do poder de negociação dessa população e não dos objetivos altruístas ou não dos indivíduos que circunstancialmente ocupem o poder.

Nesse contexto, só podemos ter uma certeza: o Welfare-State no Brasil vai sofrer profundas mudanças nos próximos anos e a importância das restrições financeiras vão estar presentes, seja na magnitude dessas transformações seja no perfil que as mesmas venham a ter.

Referências

- Banco Mundial (2014). *World Bank Open Data: extrema poverty*. Recuperado de <https://data.worldbank.org>
- Barros, G. L., Matos, S. & Pessoa, S. (2013). *Causas e Consequências da Baixa Poupança no Brasil*. Em L. V. Pereira (Ed.), *Visões do Brasil e da China*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Camargo, J. M. (1993). *Flexibilidade e Produtividade do Mercado de Trabalho Brasileiro*. Em J. M. Camargo, J. M., (Ed.), *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Camargo, J. M. (23 de março 1992). Os

- Miseráveis. *Folha de São Paulo*. p. 3.
- Carrasco, V., Mello, J. M. P. & Duarte, I. (2014). *A Década Perdida: 2003 – 2012. Texto para Discussão N° 626*. PUC/RJ.
- Carvalho, M. Marques de & Waltenberg, F. D. (2015). Desigualdade de Oportunidades no Acesso ao Ensino Superior no Brasil: uma comparação entre 2003 e 2013. *Economia Aplicada*, 19(2), 369-396.
- Deininger, K. & Squire, L. (1996). A New Data Set Measuring Income Inequality. *The World Bank Economic Review*, 10(3), 565-91.
- Duque, D. & Goes, C. (2016). Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções. Instituto Braudel. Recuperado de <https://bit.ly/262D3xi>
- Ferreira, F., Leite, P. G. & Litchfield, J. (2008). The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1980-2004. *Macroeconomic Dynamics*. 12, 199-230.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Giambiagi, F. (2013). A Previdência Social no Brasil. Em L. V. Pereira (Ed.), *Visões do Brasil e da China*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Hoffmann, R. (1998). Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo. *Economia e Sociedade*, 1, 199-221.
- Hoffmann, R. (2010). Transferências de Renda e Desigualdade no Brasil (1995-2011). Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/306157522_Transferencias_de_Renda_e_Desigualdade_no_Brasil_1995-2011
- IBGE. (2017). *Indicadores Sociais 2017*. Recuperado de <https://bit.ly/2z2etk>
- IBGE. (sf). *Análise de Resultados*. Recuperado de <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad98/saude/analise.shtm>
- IPEA. (2018). *IPEA data*. Recuperado de <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>;
- McCloskey, D. N. (2016). *Bourgeois Equality. How ideas, not capital or institutions enriched the world*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mendes, M. (27 de abril de 2017). Existe desvio de recursos da previdência para pagar outras despesas do governo? Recuperado de <https://religiaodeuslivre.wordpress.com/2018/06/10/existe-rombo-ou-roubo-da-previdencia/>
- Neri, M. (2017). *Alta da Desigualdade e da Pobreza: superação da crise e políticas públicas*. Recuperado de <https://bit.ly/2Mdcfp2>
- Neri, M. C. & Considera, C. (1996). Crescimento, desigualdade e pobreza: o impacto da estabilização. *Economia Brasileira em Perspectiva*, 1, 49-82.
- Neri, M. C., Considera, C. & Pinto, A. (1999). A evolução da pobreza e da desigualdade brasileiras ao longo da década de 90. *Revista Economia Aplicada*, 3, 384-406.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Osório, R. G. & Souza, P. de, Soares, S. & Oliveira, L. B. (2011). Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. *Texto para Discussão N° 1647*. IPEA.
- Paes de Barros, R., Corseuil, C.H. & Foguel, M. (2000). Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 22, 3-45.
- Ramos, C. A. (2012). *Economia do Trabalho. Modelos Teóricos e o Debate no Brasil*. Curitiba: CRV Editora.
- Ramos, C. A. (2015a). *Introdução à Economia da Educação*. Rio de Janeiro: AltaBooks.
- Ramos, C.A (2015b). A queda da pobreza e da concentração de renda no Brasil. 'À la Recherche' da teoria perdida. *Nova Economia*, 25, 599-620.
- Romer, C. D. & Romer, D. H. (1998). Monetary Policy and the Well-Being of the Poor. *National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 6793*.
- Romer, J. (1998). *Equality of Opportunity*. MA: Harvard University Press.
- STN. (2018). *Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015*. Recuperado de <https://bit.ly/2qaRTn0>
- Suplicy, E. (1992). (Ed.), *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Editora do Senador Federal.

Brazilian Welfare in labyrinth. Fiscal debt, social debt, universalization, targeting, protection and incentives

Abstract: In this article it is analyzed the institutional and legal framework of the Brazilian Welfare-State, his history and validation in terms of efficiency/effectiveness reducing poverty and inequality. The actual framework is a result of different perspectives (called “geological layers”) with low articulation among them. Universal perspectives coexist with targeting programs and “positive discrimination” policies and programs. The system dynamic’s show a structural imbalance between income and expenditure in the context of financial balance of public policies. Brazil is living nowadays a deep debate about redesigning the social expenditure with financial balance.

Keywords: welfare-State, fiscal crisis, evaluation, incentives, Brasil.

Resumen biográfico

Carlos Alberto Ramos

Professor do Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB).

Como citar este artículo

Ramos, C. A. (2018). O Welfare-State Brasileiro em seu Labirinto. Dívida fiscal/dívida social, universalização/focalização, proteção/incentivos. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 151-172. doi: 10.28917/ism.2018-v2-151