

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão Pública

O ESTADO E OS PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS

Maria Paula Gomes dos Santos



© 2009. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

S237e Santos, Maria Paula Gomes dos
O Estado e os problemas contemporâneos / Maria Paula Gomes dos Santos. –
Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES :
UAB, 2009.
144p. : il.

Especialização – Módulo Básico
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-61608-63-7

1. Política social. 2. Política e governo - História. 3. Estado. 4. Bem-estar social. 5. Educação
e estado. 6. Política de saúde. 7. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento
de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 368.4

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Álvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

João Nilo Linhares

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNPAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORA DO CONTEÚDO

Maria Paula Gomes dos Santos

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Flavia Maria de Oliveira

Designer Instrucional
Denise Aparecida Bunn
Andreza Regina Lopes da Silva

Supervisão Administrativa
Érika Alessandra Salmeron Silva

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz
Igor Baranenko
Lúvia Remor Pereira

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Editoração
Annye Cristiny Tessaro
Rita Castelan

Revisão Textual
Gabriela da Costa Figueiredo

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado Brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação está enfrentando o primeiro desafio através do Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse Programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, através dos Polos da UAB.

O PNAP é um Programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal Programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior, vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos. Em segundo lugar, esse Projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo

margem para que cada Instituição, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das instituições um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático; e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste governo.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
Unidade 1 – Dimensões conceituais e históricas do Estudo dos Problemas e Políticas Sociais	
Introdução.....	15
Pobreza, Desigualdade, Exclusão e Cidadania: correlações, interseções e oposições....	16
Pobreza e desigualdade.....	18
Exclusão e cidadania.....	22
A Proteção Social promovida pelo Estado: histórico e mais alguns conceitos relevantes..	26
Primórdios.....	28
O Plano Beveridge e as origens do Estado de Bem-Estar Social.....	36
Bases econômicas do Estado de Bem-Estar Social: keynesianismo e fordismo.....	38
Modelos de Estado de Bem-Estar Social	40
Os Estados de Bem-Estar Social na nova ordem mundial.....	46
As políticas de proteção social no Brasil: história e perspectivas.....	49
Evolução da proteção social brasileira no século XX: da década de 1920 à Constituição Federal de 1988.....	50
A Política Social após a redemocratização: da Constituição Cidadã de 1988 ao Governo Lula.....	56

Unidade 2 – Políticas Sociais do Estado Brasileiro

Introdução.....	73
Educação.....	75
Configuração institucional do sistema educacional brasileiro.....	76
Recursos e financiamentos.....	82
Desafios do sistema educacional brasileiro.....	84
Saúde.....	90
A Reforma Sanitária: um marco da política de saúde brasileira.....	90
O Sistema Único de Saúde.....	94
O Programa de Saúde da Família.....	97
Algumas considerações finais.....	98
Assistência Social e Segurança Alimentar.....	100
Programas de Assistência Social.....	101
O Programa Bolsa Família.....	102
O Sistema Único de Assistência Social.....	107
Segurança Alimentar e Nutricional.....	109
Órgãos colegiados das políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar...	111
Políticas Públicas de Trabalho e Geração de Renda.....	113
O Mundo do Trabalho na virada do século XXI.....	113
Estrutura e funcionamento do Mercado de Trabalho no Brasil.....	117
As instituições do mercado de trabalho no Brasil.....	127
O sistema público de emprego no Brasil.....	130
Referências.....	138
Minicurriculo.....	144

APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

O programa que propomos para a disciplina *O Estado e os Problemas Contemporâneos* não é, certamente, o único possível. Nem é o único ajustável à Ementa definida para este Curso. Afinal, os “problemas contemporâneos”, atualmente implicados com o “Estado”, não são poucos. Mas, talvez, o primeiro destes, que merece nossa consideração, seja um problema de ordem teórica, a saber: qual o papel que o Estado pode e deve desempenhar na promoção de soluções para os problemas da sociedade brasileira contemporânea.

Até há bem pouco tempo, o Estado, enquanto instituição, vinha sendo visto como um “mal desnecessário”. Durante toda a década de 1990, pelo menos, predominava no pensamento acadêmico e nos circuitos políticos dos países capitalistas avançados a interpretação de que o modelo de desenvolvimento seguido por eles, e também pelos países periféricos, no pós-Segunda Guerra Mundial (entre 1945 – 1970, mais ou menos), estaria esgotado – modelo este conhecido como do Estado de Bem-Estar Social, o qual se baseava em ampla participação do Estado no suporte ao desenvolvimento econômico e social.

A doutrina neoliberal, que então passou a orientar as decisões de política econômica no centro do capitalismo, asseverava que, para se obter um maior crescimento econômico mundial, era preciso deixar que o mercado agisse mais livremente. Assim sendo, algumas ações foram empreendidas, em diversos países, para reduzir os Estados a um tamanho mínimo, diminuindo também seu poder de influência.



Contudo, esta expectativa não se confirmou na prática e, como consequência, ingressamos agora numa era de “reencontro” com o Estado, entendido como um ente coletivo capaz de intermediar interesses e processar conflitos na sociedade e de organizar a solidariedade social, necessária para a superação das desigualdades sociais.

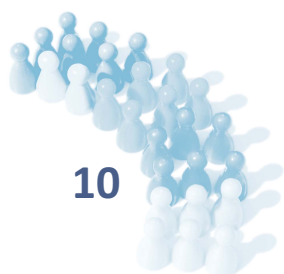
O que queremos no Brasil, no entanto, é um Estado diferente daquele que já tivemos em outros tempos, que se caracterizou, muitas vezes, pelo autoritarismo, pela ineficácia e pela corrupção. Neste sentido, o que hoje se coloca aos brasileiros – e certamente, a muitos outros povos – é a construção de um novo Estado.

Como mencionado, este programa poderia ser outro. Mas os temas aqui escolhidos se justificam em função da sua dimensão estratégica para as nossas possibilidades de futuro como nação. Todos eles se referem, de uma maneira ou outra, à Questão Social, que é sem dúvida, ao lado da Questão Ambiental, um dos grandes desafios do nosso planeta: como fazer com que o conjunto dos povos se beneficie, de maneira equânime, da riqueza produzida e das conquistas tecnológicas obtidas pela humanidade.

No Brasil, em sua condição de país periférico (ou, “emergente”, como querem alguns), a redução da pobreza e das desigualdades sociais é crucial para o aprofundamento da democracia e para a realização da nossa coesão social. Temos feito esforços, sem dúvida. E temos conseguido alguns êxitos, na busca destes objetivos. Os erros e acertos deste percurso, cabe a todos – especialmente aos servidores públicos deste país – analisar e criticar. E, sobretudo, reinventar caminhos.

Por isso, este Programa busca oferecer, aos que nele mergulharem, a possibilidade de conhecer as principais discussões teóricas que são travadas, na atualidade, acerca da Questão Social e de sua abordagem pelo Estado; bem como de discutir os principais problemas que afetam a sociedade brasileira e que requerem políticas públicas eficazes para o seu equacionamento.

A “Questão Social” – entendida como uma expressão que designa, no campo acadêmico, os dilemas da incorporação de vastos contingentes da população à cidadania plena – aponta para um



amplo conjunto de políticas públicas que se referem, em primeiro lugar, à Proteção Social. Ou seja, políticas que procuram garantir condições dignas de existência àqueles segmentos sociais que, por motivos diversos, não obtêm êxito na sociedade de mercado.

O carro-chefe destas políticas – consagradas tanto em boa parte da literatura, como também na nossa Constituição Federal – é a Seguridade Social. A “Constituição Cidadã”, de 1988, explicita, em seu artigo 194:

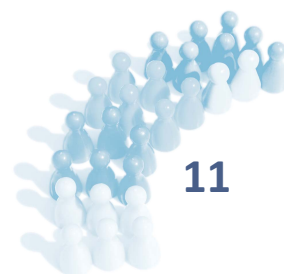
A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.

Além da Seguridade Social, um conjunto de problemas da ordem social preocupa o Brasil contemporâneo: a Segurança Pública; o acesso de amplas majorias e minorias aos Direitos Humanos; a qualificação da Educação; a inserção, ou reinserção, no mundo do Trabalho, este bastante modificado pela reconfiguração da economia mundial, ocorrida ao final do século XX.

Na Unidade 1, Dimensões conceituais e históricas no estudo dos problemas e das políticas sociais, focalizaremos as questões teóricas. Trataremos de conceitos relevantes e caros à tradição democrática, como os de Justiça e Cidadania; e de sua relação com o Estado Moderno, de inspiração republicana. Também analisaremos a evolução do tratamento da questão social pelo poder público, ao longo da história. Por fim, voltaremos nossa atenção para um importante debate que se dá em torno das estratégias de abordagem da questão social, a saber: a oposição entre universalização e focalização das políticas sociais, e os efeitos a elas associados.

Na Unidade 2, Algumas políticas sociais do Estado Brasileiro, iremos estudar questões relacionadas à Educação, à Saúde, à Assistência Social e ao mundo do Trabalho. Assim sendo, temos nesta disciplina os seguintes objetivos gerais:

- ▶ estimulá-lo a refletir sobre o papel do Estado, na atual fase do desenvolvimento capitalista, na tarefa de



superação de problemas persistentes na história da sociedade brasileira, tais como a pobreza, a exclusão e as desigualdades sociais;

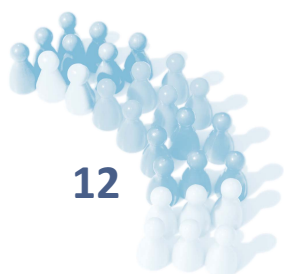
- ▶ possibilitar o acesso a informações e críticas sobre a agenda atual das políticas sociais no plano federal, favorecendo a articulação e o diálogo entre os diversos níveis de governo na implementação de políticas e programas sociais que produzam efeitos necessários e socialmente desejados.

Antes de concluir esta apresentação, vamos descrever alguns pontos considerados fundamentais ao seu sucesso, nesta disciplina, ou mesmo, no progresso de seus conhecimentos acerca dos temas aqui abordados.

- ▶ Este texto não esgota, em nenhuma hipótese, as informações e análises possíveis acerca destes temas. Por isso, a leitura de bibliografia complementar é muito importante, tanto as que foram aqui indicadas, quanto outras que você puder obter.
- ▶ O aprendizado na área das ciências sociais se faz a partir de um acúmulo de leituras, discussões e da reflexão através da produção de textos próprios. É muito importante que você escreva suas próprias interpretações do que foi lido, assim como procure discuti-las com colegas, e tutores, mesmo que lhe pareçam incompletas. Elas sempre o serão! Mas podem evoluir com o esforço de síntese que estará fazendo.
- ▶ Mesmo que alguns termos ou conceitos lhe pareçam obscuros, não desista da leitura por considerá-la “difícil”. Como em todas as áreas, há nesta, também, jargões acadêmicos, que vocês poderão compreender e utilizar se não desistirem de pronto.

Bons estudos!

Professora Maria Paula Gomes dos Santos



UNIDADE 1

DIMENSÕES CONCEITUAIS E HISTÓRICAS DO ESTUDO DOS PROBLEMAS E POLÍTICAS SOCIAIS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender as teorias e os conceitos utilizados na abordagem dos problemas sociais contemporâneos;
- ▶ Verificar como estes problemas se tornaram preocupação pública, na civilização ocidental, e como seu manejo se organizou ao longo do tempo, segundo diversos modelos, em diferentes contextos nacionais; e
- ▶ Analisar a trajetória das políticas sociais no Brasil, buscando identificar seu legado para a conformação atual da sociedade brasileira.

INTRODUÇÃO

A análise proposta aqui vai nos servir de base para as reflexões da Unidade seguinte, que vai ter como foco as formas pelas quais o Estado brasileiro contemporâneo tem enfrentado alguns dos principais problemas sociais que nos afetam na atualidade.

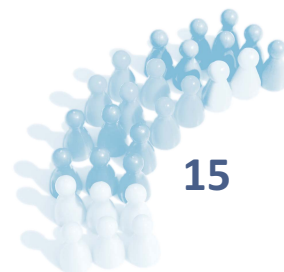
Talvez você ache esta Unidade um tanto “histórica”, privilegiando um olhar demasiadamente temporal nas questões abordadas. Contudo, vale chamar a atenção para o fato de que, se estamos procurando entender algumas instituições sociais atuais, é necessário compreendermos como elas se tornaram o que são hoje.

Nenhuma instituição nasce pronta ou imutável. Todas elas são fruto de movimentos da sociedade e das suas elites políticas, que vão conformando arranjos diferenciados, ao longo do tempo, em virtude de mudanças políticas, econômicas e culturais. Assim, a análise de sua evolução histórica desvenda também o conjunto de forças políticas e sociais que está na sua estrutura, bem como as vitórias e derrotas de diferentes grupos de interesse e de seus ideais, no processo de construção institucional do País.

Nosso objetivo, aqui, portanto, não é levá-lo a conhecer fatos históricos em si próprios, mas sua articulação como fatos políticos, culturais e sociais que resultam num processo o qual, certamente, ainda está em andamento. É como se estivéssemos convidando você a subir em um trem, que já vem de longa viagem, para segui-la adiante, ajudando a lhe dar uma direção.

Mas, para saber que direção tomar, é preciso que você conheça os caminhos já percorridos, os obstáculos encontrados e as oportunidades de avanço.

Então, boa leitura e boa viagem!



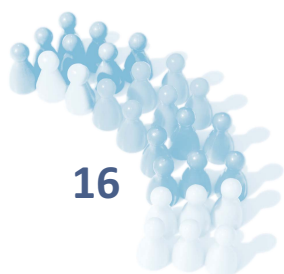
POBREZA, DESIGUALDADE, EXCLUSÃO E CIDADANIA: CORRELAÇÕES, INTERSEÇÕES E OPOSIÇÕES

A pobreza, as desigualdades e a exclusão social têm se constituído em objeto de preocupação no mundo contemporâneo, como se pode constatar pela atenção que têm merecido das agências multilaterais de fomento ao desenvolvimento, quais sejam, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial.

Até a década de 1970, a tendência geral era considerarmos esses problemas como dependentes do crescimento econômico. Acreditávamos que, uma vez que este ocorresse a taxas razoáveis, a distribuição da riqueza e da renda se daria de forma automática. No entanto, àquela altura, a realidade não confirmava esta expectativa. Isto fez com que as referidas agências – nas quais são gestadas as principais orientações de política econômica no capitalismo contemporâneo – incluíssem em suas políticas, relatórios e programas a preocupação explícita com tais questões.

O mesmo tem se dado mais recentemente no Brasil, onde a persistência dessas mazelas ao longo do tempo, bem como o crescimento de outras, associadas a elas – a criminalidade violenta, por exemplo – explica, em boa parte, a ênfase que é dada ao assunto atualmente pelas elites brasileiras (REIS, 2000).

No nosso caso, como em muitas outras nações de renda média – consideradas “em desenvolvimento” –, o foco das análises tem se deslocado da **pobreza**, entendida em seu sentido estrito, para o problema da **desigualdade**, como mostra a Figura 1. Esta



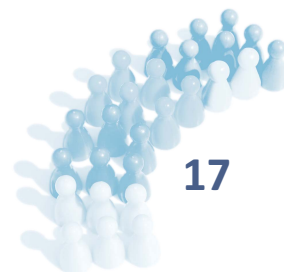
seria, segundo diversos pesquisadores, um importante mecanismo de reprodução da própria pobreza, e que o combate à desigualdade seria mais eficaz se feito através de políticas públicas de distribuição de renda do que outras voltadas ao crescimento dela (PAES e BARROS, MENDONÇA e DUARTE, 1997).



Figura 1: Desigualdade social

Fonte: <<http://i.olhares.com/data/big/279/2790027.jpg>>

Vale assinalar, desde já, que qualquer definição que venhamos a adotar aqui – ou que qualquer autor utilize – será sempre provisória e incompleta. Mas, mesmo correndo o risco da simplificação extrema, entendemos que vale a pena tentarmos demarcar o significado dos termos centrais à problemática de que estamos tratando, para que sua utilização, mais adiante, seja a mais precisa possível.



POBREZA E DESIGUALDADE

Qual a principal distinção entre estes dois termos?

A primeira e mais importante diferença é que, enquanto a pobreza é uma condição que afeta os **indivíduos** – ou seja, os membros de uma população –, a desigualdade refere-se ao **conjunto população** em sua totalidade.

A pobreza é uma **condição de indivíduos ou grupos** os quais se encontram privados de meios adequados de subsistência. Já a desigualdade é uma **propriedade da distribuição da riqueza**, em uma dada população ou sociedade.

Pobreza

Uma das formas mais tradicionais de se caracterizar a pobreza tem sido defini-la como “insuficiência de renda”. Para medir sua incidência sobre as populações, são utilizados indicadores tais como o PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* de um país e/ou um percentual da renda média/mediana de seus habitantes.

Como afirma Rocha (2008), esses instrumentos são adequados para economias amplamente baseadas em trocas monetárias, nas quais o atendimento às diversas necessidades é garantido através do dinheiro. Contudo, pode ser um parâmetro problemático, já que, em muitos contextos socioeconômicos, as trocas ou a obtenção do **bem-estar** não se dão apenas através do dinheiro. Muitas pessoas pobres não se utilizam de renda financeira para adquirir bens como alimentos, pois estes muitas vezes são obtidos em suas próprias hortas, pomares e criações.

De qualquer forma, este tipo de indicador é ainda muito utilizado em diversos programas de combate à fome e à miséria, inclusive no Brasil. Através dele, podemos estabelecer um critério

Está relacionada à qualidade de vida. Traduz a existência, na vida do indivíduo e das famílias, em conjunto de pré-condições, tais como habitação sadia, acesso a alimentos, a serviços de saúde, educação, saneamento etc.

de “**pobreza absoluta***”, demarcando quem são os pobres e os indigentes em uma dada população. Ou seja, podemos determinar assim uma “linha de pobreza”, representada por um valor de renda (individual ou familiar) capaz de garantir a satisfação de necessidades básicas, sejam elas alimentares ou outras (vestuário, habitação, educação, etc.).

Assim, aqueles cuja renda se situe abaixo do custo dessas necessidades são considerados pobres. E, aqueles que têm rendimentos ainda menores, os quais não permitem a aquisição sequer de uma cesta de alimentos básica, essencial ao suprimento de necessidades nutricionais mínimas, são denominados **indigentes**.

Por outro lado, fixar o custo de necessidades básicas não alimentares é ainda mais complexo, já que, além de estas variarem qualitativamente entre os diversos contextos socioculturais, variam também seus custos monetários, de uma realidade para outra. Desta forma, mesmo uma linha de pobreza absoluta estaria atravessada por critérios “relativos” (ROCHA, 2008).

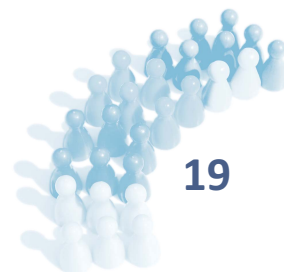
Por causa destas dificuldades, muitos estudiosos e técnicos envolvidos com o tema têm preferido utilizar o conceito de “pobreza relativa”, que leva em conta, em sua medição, o padrão de vida de cada sociedade específica. As linhas de pobreza relativas têm por base a renda média ou mediana de toda uma população, e mostram, principalmente, como estão distribuídos os recursos econômicos e sociais entre os diversos grupos populacionais deste conjunto.

Para Rocha (2008), tal conceito é o mais adequado para a identificação e análise dos bolsões de pobreza em contextos socioeconômicos mais desenvolvidos, onde algumas necessidades básicas já se encontram atendidas. O que o conceito de pobreza relativa expressa, afinal, é quanto determinados grupos sociais estão distantes do padrão de vida médio de uma dada sociedade.

Contudo, em países como o Brasil, o uso da renda como critério de pobreza ainda é útil, não só porque a economia é fortemente monetizada, como porque se dispõe, no País, de dados estatísticos suficientes para se estimar a renda mínima necessária à sobrevivência de indivíduos e famílias, bem como para se identificar quem não a alcança (ROCHA, 2008).

***Pobreza absoluta** – situação na qual a renda dos indivíduos ou famílias está abaixo do valor considerado mínimo para a satisfação de necessidades essenciais – alimentação, habitação etc. Este valor, como indica o texto, é estimado a partir do custo monetário da obtenção destes bens e serviços.

Todos que estão abaixo da “linha de indigência”.



Mas esse critério apresenta, ainda, mais uma limitação, que se refere ao fato de que, ao focalizarmos estritamente a renda das famílias, não contabilizamos os eventuais ganhos de bem-estar de uma população, obtidos por meio de investimentos públicos em serviços essenciais, tais como saneamento, saúde e educação.

*Desta forma, podemos nos perguntar: a renda expressa a **qualidade de vida** de uma sociedade?*



**PNUD – Programa das nações Unidas
Saiba mais para o Desenvolvimento**

É a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza. O PNUD conecta países a conhecimentos, experiências e recursos, ajudando pessoas a construir uma vida digna e trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países membros. Fonte: <<http://www.pnud.org.br/pnud/>>. Acesso em: 20 out. 2009.

IDH

O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Fonte: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 20 out. 2009.

Não, pois mesmo que ocorressem investimentos públicos, ainda que em grande magnitude – caso em que as famílias teriam custos baixos com diversas necessidades –, ou se não se recebesse qualquer outro investimento – caso em que as privações seriam ainda maiores –, a renda por si só não expressaria a qualidade de vida, uma vez que existem outras necessidades a serem atendidas.

Assim, à abordagem da renda como critério de pobreza se sobrepôs aquela chamada de “necessidades básicas”. Segundo esta visão, pobreza é considerada uma situação de privação, determinada por diversas dimensões, tais como: acesso ao saneamento, à habitação, à educação, à saúde, à cultura e até mesmo à liberdade. Neste sentido, analistas e órgãos internacionais se colocaram, ao longo das décadas de 1970 e 1980, à busca de indicadores que dessem conta desta multiplicidade de fatores.

A partir de diversas tentativas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) propôs, em 1996, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este é composto a partir de

indicadores de renda e também da taxa de alfabetização e da expectativa de vida, ao nascer, dos indivíduos, em diferentes países.

Os dois últimos índices refletem, respectivamente, os níveis de educação e de saúde da população, e, ao serem compostos com a renda, permitem classificar as populações segundo seu nível de bem-estar.

Contudo, o **IDH**, em sua história, apresenta a preocupação crescente dos estudiosos do campo da pobreza em ampliar este conceito e torná-lo útil para o entendimento deste fenômeno em suas diversas dimensões e contextos, bem como das múltiplas inter-relações entre todas essas dimensões.



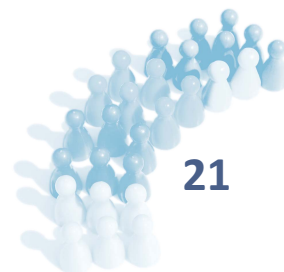
Você vai perceber, na disciplina *Indicadores Sociais*, que o IDH não substitui outros indicadores e apresenta também suas limitações.

Desigualdades Sociais

O uso crescente da expressão “desigualdades sociais” ao lado do termo “pobreza” está fortemente relacionado às mudanças de enfoque no entendimento da própria problemática da “pobreza”, assim como ao reconhecimento de que a persistência da pobreza – ou seja, o aprisionamento de determinados grupos sociais nesta situação – é consequência das enormes desigualdades de renda e de acesso a serviços existentes entre grupos de uma dada sociedade.

Muitos países como o Brasil não são pobres, mas são tão desiguais que, apesar de apresentarem importante evolução do seu PIB (Produto Interno Bruto) e significativas melhorias das condições de vida de alguns setores (os mais ricos), permanecem abrigando uma enorme quantidade de pobres, que, por sua vez, têm baixíssimas perspectivas de mobilidade social ascendente.

Para alguns economistas, a desigualdade seria tolerável se houvesse boas perspectivas de mobilidade social – o que depende, por sua vez, da ocorrência de altas taxas de crescimento econômico (acima de 5% ao ano), durante algum tempo. Estima-se, por outro lado, que a implementação de políticas



de redistribuição de renda seria um meio mais efetivo de redução do número de pobres do que de um crescimento econômico sustentado que ocorresse a taxas consideradas plausíveis, na economia contemporânea (3% ao ano, por exemplo).

No Brasil, como diversos estudos têm demonstrado, este quadro decorre do fato de que nosso processo de industrialização e modernização social, ocorrido a partir dos anos 1930, não incorporou grandes parcelas da população. Desde então, constituiu-se uma sociedade segmentada, composta, de um lado, por indivíduos detentores de direitos sociais – os cidadãos; e de outro, de pessoas sem acesso a serviços e benefícios – os excluídos.

Veremos mais adiante, no item *Evolução das políticas de proteção social no Brasil*, que as conquistas sociais obtidas nos primeiros anos do processo (entre as décadas de 1930 e 1970, aproximadamente), só foram consagradas aos trabalhadores urbanos e formais, gerando, desde então, diferenciais no acesso, não só à renda, mas aos serviços sociais que o Estado garantia (assistência à saúde, previdência social etc.).

EXCLUSÃO E CIDADANIA

Estes termos, frequentemente associados, fazem referência ao indivíduo ou grupo de indivíduos, em uma dada população, podendo ser tomados praticamente como antônimos, na literatura contemporânea sobre políticas sociais.



Exclusão

O que você entende por exclusão?

A **exclusão**, em sua semântica original, significa o não pertencimento a determinado grupo ou condição. A princípio, a exclusão de alguém de determinado grupo não é necessariamente problemática, dependendo de que grupo se esteja falando. Os estudos desenvolvidos pela Antropologia Social indicam que a construção de **identidades sociais** – ou seja, o processo de identificação e pertencimento de um indivíduo a um grupo social – se faz por inclusões e exclusões. Grupos religiosos, famílias, tribos, nações etc. usam critérios para classificar os “de fora”, os quais são essenciais para que se possa, também, especificar quem está “dentro”.

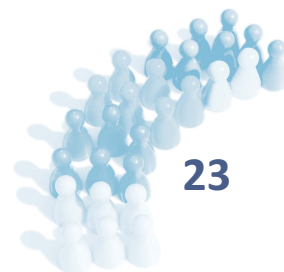
Estes critérios que podem se referir ao local de nascimento, à ancestralidade, ao uso de uma língua, à cor da pele, a convicções políticas ou morais, bem como a diversos outros atributos, adquiridos ou herdados. Desta forma, os grupos **identitários*** se constituem, sempre, a partir de fronteiras, mais ou menos rígidas, que eles próprios estabelecem para delimitar seus limites.

Contudo, quando nos referimos à exclusão no contexto da dinâmica social do mundo capitalista contemporâneo, estamos nos referindo precisamente às barreiras impostas a alguns indivíduos, num determinado país, no seu caminho de acesso a benefícios garantidos pelo Estado, ou mesmo que podem ser adquiridos através do mercado. Estes indivíduos, na prática, não pertencem à comunidade constituída por este Estado-Sociedade-Mercado.

As graves crises econômicas que afetaram o Brasil nas décadas de 1980 e 1990, decorrentes das transformações do capitalismo global, naquele período, contribuíram para a permanência e o agravamento da exclusão, originada em nosso processo de industrialização.

Embora formalmente diversos direitos sociais tivessem sido estendidos ao conjunto da população, desde os anos 1970, e

*Identitários – relacionados com a identidade (ôntica, lógica, filosófica). Fonte: Houaiss (2007).



especialmente após a Constituição de 1988, poucos são, ainda, os que conseguem usufruir deles.

Veremos mais detalhadamente esses acontecimentos quando chegarmos ao item História das políticas de proteção social no Brasil, ainda nesta Unidade.

Cidadania



Saiba mais

Thomas Humphrey Marshall



Sociólogo inglês, nascido em 1893 e falecido em 1981. Foi professor da London School of Economics and Political Science durante 31 anos (de 1925 a 1956). Teve uma carreira acadêmica diversificada, tratando de temas que vão da Sociologia às Políticas Sociais, trazendo para as últimas aplicações práticas da primeira. É até hoje um autor muito influente, através de seus diferentes ensaios em que explora as relações entre as instituições da cidadania e as classes sociais, de uma perspectiva histórica e comparativa.

É neste contexto que o termo “cidadania” – conceito que foi consagrado por [Marshall](#), em meados do século XX – ganha sentido, expressando o oposto da exclusão. Um indivíduo que desfruta da condição de cidadão é aquele que goza dos direitos consignados pelo Estado, bem como da possibilidade de acesso a uma renda adequada, que lhe permita desfrutar de um padrão de vida comum a seus concidadãos.

Segundo Marshall, a cidadania implica um sentimento de pertencimento e lealdade a uma civilização, que se constitui em patrimônio comum de uma dada coletividade. Tal pertencimento, por sua vez, se estabelece a partir dos deveres de cada

indivíduo para com o Estado, mas também – e sobretudo – pelos direitos que este Estado lhe garante:

- ▶ direitos civis, que consistem na liberdade individual, como de expressão e circulação, por exemplo;
- ▶ direitos políticos, que fazem referência ao ato de votar e ser votado; e

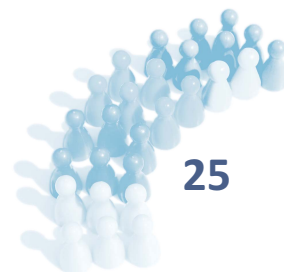
- ▶ direitos sociais, que dizem respeito a um conjunto de garantias legais que assegurem bem-estar econômico, segurança contra riscos sociais e acesso aos bens e serviços essenciais à sobrevivência.

Para Marshall, haveria uma sucessão histórica na conquista desses direitos, já que o usufruto dos direitos civis teria permitido a demanda e obtenção dos direitos políticos; e estes teriam aberto o caminho para a conquista, pela via democrática, dos direitos sociais. Assim, a história da sociedade ocidental, nos últimos 250 anos, seria a história destas conquistas.

Muito debate acadêmico já se realizou em torno desta interpretação, havendo analistas que apontam que tal sucessão só se aplicaria, efetivamente, ao caso da Inglaterra – terra de Marshall. No caso brasileiro, por exemplo, os direitos sociais começaram a existir em plena ditadura varguista (anos 1930), ou seja, na ausência de direitos políticos.

Não obstante, a concepção marshalliana nos ajuda a compreender por que, aqui, a concessão desses direitos acabou contribuindo para a emergência de uma “sociedade partida”: na medida em que ela se deu sob um regime autoritário, tais direitos foram atribuídos de forma discriminatória e excludente, sem que houvesse a possibilidade dos setores excluídos de reivindicarem sua participação nos benefícios.

Na próxima seção, trataremos da história das iniciativas públicas de proteção social no Ocidente, o que nos ajudará a compreender a existência de uma diversidade de arranjos, segundo os quais têm se organizado as políticas sociais no mundo contemporâneo.

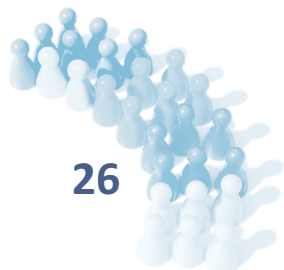


A PROTEÇÃO SOCIAL PROMOVIDA PELO ESTADO: HISTÓRICO E MAIS ALGUNS CONCEITOS RELEVANTES

A intervenção do Estado na proteção dos indivíduos, dos riscos impostos pelo mercado, inaugurou uma nova etapa do desenvolvimento do mundo capitalista ocidental. A importância deste passo pode ser medida pelos altos níveis de desenvolvimento econômico e de bem-estar alcançados pelas sociedades europeias, a partir de meados do século XX.

Cabe advertirmos, contudo, que embora tal processo tenha ocorrido em diversos países, importantes diferenças podem ser observadas nas formas como cada um deles organizou seus sistemas de proteção social: seu custeio, seus benefícios, assim como sua administração.

Responsáveis por parcelas significativas do gasto público nas diversas nações – ainda que em montantes diversos, dependendo do país –, os Estados de Bem-Estar Social chegaram à década de 1990 profundamente questionados e acusados de provocarem *déficits* nas contas públicas, bem como de impedir o crescimento econômico. Estas convicções provocaram uma onda de Reformas do Estado, que buscavam reduzir as responsabilidades deste na



proteção social, comprimindo seus gastos e deixando ao mercado a tarefa de prover, comercialmente, esquemas de proteção, tais como planos de saúde e de previdência privados, seguros de vários tipos e financiamentos imobiliários.

As consequências destes processos foram diversas – e, novamente, distintas, em razão dos modelos de proteção existentes em cada país. Mas, indiscutivelmente, o conjunto delas resultou num aumento significativo da vulnerabilidade dos segmentos trabalhadores, em diversos países, assolados também por uma grande redução dos postos de trabalho, por causa da extensa reestruturação produtiva ocorrida na mesma época.

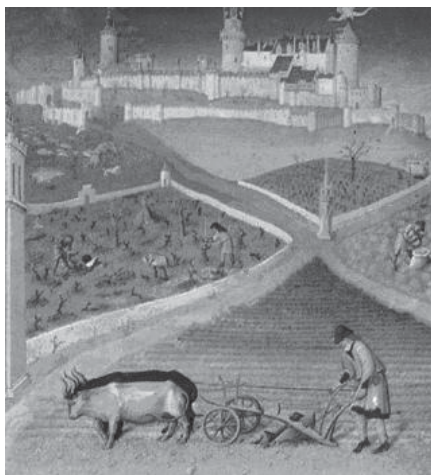
Na região latino-americana, os efeitos destas reformas foram especialmente graves, dada a inexistência prévia, na maioria dos países, de sistemas de proteção social sólidos e abrangentes, à exceção honrosa do Brasil, que, apesar das pressões internacionais e domésticas, manteve e até ampliou a proteção aos seus cidadãos, nos últimos 20 anos.

No final dos anos 2000 – e, particularmente, a partir da crise financeira mundial de 2008 –, assistimos a uma nova inflexão das teorias acerca da intervenção do Estado. Observamos, desde então, um retorno à percepção do Estado como entidade mediadora das relações de mercado, seja na proteção dos cidadãos, seja do próprio capital.

Esta seção se ocupará da análise deste processo, em perspectiva histórica, com o propósito de oferecer a você os elementos que o ajudarão a compreender melhor o panorama atual das políticas sociais no País e suas conexões internacionais.



PRIMÓDIOS



Fonte: <<http://tinyurl.com/ykkodwe>>

A preocupação com a problemática da pobreza e da exclusão social está diretamente associada ao surgimento do capitalismo e da sociedade de mercado. Ambos emergiram na Europa Ocidental num período conhecido como a **Modernidade**, que vai, aproximadamente, do século XVI ao XIX.

Foi neste momento que começaram a “aparecer”, de maneira significativa, os “pobres”: indivíduos que vagavam nas cidades e entre elas, em busca de meios de sobrevivência. Durante a Idade Média, este fenômeno era pouco sensível.

Lembra das aulas de História Geral, do ensino médio, nas quais vimos que a sociedade medieval se caracterizava pela organização feudal?

Neste período a estrutura social apoiava-se em três estratos: o Clero, os proprietários de terra (Senhores), e os trabalhadores destas terras (Servos da Gleba), que eram subordinados aos Senhores. Estes Servos eram os pobres de então. Viviam nas terras dos Senhores, prestando-lhes serviços, cultivando a terra, cuidando dos rebanhos e realizando diversas outras atividades, inclusive domésticas.

Os Servos tinham o direito a utilizar parte das terras do Senhor, o chamado “manso servil”, para o seu próprio consumo. A divisão do trabalho servil se dava no interior das próprias famílias e comunidades, onde cabiam funções aos diversos membros. Neste contexto, o sustento era garantido a todos, ainda que em níveis bastante elementares e à custa de muito trabalho e exploração. De qualquer forma, e ainda que em condição subalterna, os Servos eram pobres “incluídos” no sistema feudal.

Havia, contudo, outros “pobres”, naquele contexto. Eram indivíduos que, por razões diversas – muitas vezes, insubordinação e desobediência aos Senhores –, não encontravam lugar nos feudos. A fábula de Robin Hood representa bem esta situação: homens, mulheres e crianças que viviam à margem do sistema, em bosques e terras coletivas, ao longo de estradas, praticando assaltos ou pedindo esmolas.

Estas pessoas, contudo, não eram objeto de qualquer preocupação humanitária dos Senhores feudais (os quais se constituíam na autoridade política da época). E suas práticas eram combatidas com violência, pelos cavaleiros do feudo.

Só a partir do período conhecido como de “acumulação primitiva de capital” é que este fenômeno ganhou mais visibilidade. Neste momento, se dá a transferência de grandes massas do campo para as cidades – que então cresciam e se multiplicavam – e importantes mudanças acontecem, nas formas e nas relações de trabalho. Entre os séculos XVI e XVII, aumenta muito a circulação de pessoas na Europa, em busca de trabalho, o que levaria ao aprofundamento da pauperização.

Este fato fez com que, na Inglaterra, o governo editasse algumas leis – “Leis dos Pobres”, vista na disciplina *Estado, Governo e Mercado* – com o propósito não só de proteger as pessoas nesta condição, mas também de controlar as ameaças que elas, aos seus olhos, representavam: crimes, doenças, degradação dos costumes.

A primeira Lei dos Pobres foi editada sob o reinado de [Elizabeth I](#), e outras se sucederam, na própria Inglaterra e em outros países, no continente europeu. Elas tanto obrigavam ao trabalho – a todos aqueles que apresentassem condições para tanto –, como buscavam promover o alívio da

Caso não tenha assistido a este filme ainda, procure-o numa locadora próxima de sua casa, vale a pena!



Saiba mais

Elizabeth I (1533 - 1603)



O seu reinado é conhecido na história com o título de Período Elisabetano, uma época de florescimento econômico e cultural, sob inspiração do renascimento italiano e flamengo. Ela herdou um reino dividido pelas dissensões religiosas. Interessada em promover o desenvolvimento do país, dona de uma personalidade forte, realmente carismática, Elizabeth elaborou uma política independente das influências do parlamento e de seus próprios conselheiros de confiança. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ykmuvsx>>. Acesso em: 28 out. 2009.



Saiba mais Maximilian Carl Emil Weber (1864 - 1920)



Nasceu na Alemanha, viveu no período em que as primeiras disputas sobre a metodologia das ciências sociais começavam a surgir na Europa, sobretudo em seu país, a Alemanha. Publicou *A Ética Protestante* e o *Espírito do Capitalismo*, que se tornaria sua obra mais notável. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u508.jhtm>>. Acesso em: 20 out. 2009.

situação de miséria, através da distribuição de alimentos e de “abonos” (que consistiam de complementação salarial ou da concessão de uma renda mínima), bem como do acolhimento dos pobres em asilos e “casas de trabalho”.

Estas Leis são reconhecidas, na literatura especializada, como as primeiras iniciativas governamentais voltadas à proteção social. Até porque, vale lembrarmos, é aí que começa a se constituir o Estado

Moderno, instituição fundamental para o aparecimento do que conhecemos hoje como “Políticas Públicas”.

Constituindo-se como autoridade única sobre um território e um povo, e possuindo o monopólio da violência legítima, como definiu [Max Weber](#), o Estado Moderno se torna um “mediador civilizador”, isto é, uma instituição que ordena a vida social e política nos territórios antes fragmentados do feudalismo; e assume, então, funções de regulação social e de provisão de bens públicos. Sua consolidação, que vai aproximadamente do século XVII ao XVIII, passa por diversas fases: do despotismo monárquico à República. Através delas, é incorporada, sucessivamente e em graus cada vez maiores, a participação dos governados.

A emergência do Estado Moderno é, portanto, uma condição essencial para o surgimento de políticas de proteção social, as quais se consagraram, posteriormente, como “Políticas Sociais”.

Com a intensificação da industrialização nos séculos XVIII e XIX, a questão da pobreza assume gravidade ainda maior. Como bem traduziu Karl Polanyi (1980),

[...] No coração da Revolução Industrial do século dezoito ocorreu um progresso miraculoso nos instrumentos de produção, o qual se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns. [...] Que “mo-

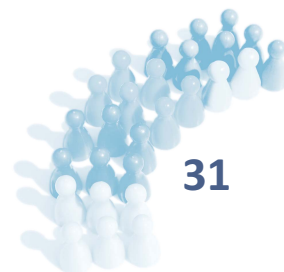
inho satânico” foi esse que triturou os homens transformando-os em massa? [...] Qual foi o mecanismo por cujo intermédio foi destruído o antigo tecido social e tentada, sem sucesso, uma nova integração homem-natureza? (POLANYI, 1980, p.51).

A vida dos trabalhadores havia se transformado. O sustento das famílias dependia, agora, de uma nova condição: o **assalariamento**. A comida, a habitação, as vestes e tudo o mais que fosse necessário à sobrevivência deveriam ser obtidos por meio dos ganhos auferidos com o trabalho assalariado, ou seja: a venda, pelo trabalhador, de sua força de trabalho. Quem não conseguisse uma posição no então nascente mercado de trabalho, estaria excluído desta sociedade.

Desta forma, os riscos inerentes à vida humana também se modificaram. A doença, a velhice ou a morte do provedor não podiam mais ser suportadas por sua família ou comunidade. O desemprego retirava das pessoas sua renda e lhes lançava na incerteza. E, por muito tempo ainda, os trabalhadores tiveram de conviver com ela, socorrendo-se, na melhor das hipóteses, da caridade alheia.

A instituição de “sistemas” de proteção social só viria a ocorrer, de fato, na virada do século XIX para o XX. Ao longo do século XIX, as Leis dos Pobres foram sendo abolidas, na medida em que se difundiam, no mundo capitalista, as **ideias liberais**, fundamentadas nas formulações econômico-filosóficas de Adam Smith e David Ricardo.

Estes pensadores – como mencionado na disciplina *Estado, Governo e Mercado* – introduzem a tese de que o bem-estar coletivo, numa comunidade, se daria a partir da busca, por cada indivíduo, do seu máximo interesse individual, num mercado livre e competitivo. Assim, o Estado não deveria interferir nas relações de mercado nem se ocupar com a provisão do bem-estar de quem quer que fosse, uma vez que este seria obtido por cada indivíduo, através de trocas no mercado.



O trabalhador deveria buscar, no mercado, não só os meios para sua sobrevivência, mas quaisquer bens ou serviços que desejasse.

Acreditava-se, então, que ações estatais de proteção tenderiam a inibir o interesse e a disposição dos indivíduos para o trabalho. Alguns pensadores da época, como Malthus – também apresentado na disciplina *Estado, Governo e Mercado* –, entendiam inclusive que a pobreza e a miséria decorriam da incapacidade, incompetência ou indolência dos indivíduos. Esta tese também foi muito divulgada pela Igreja Protestante, surgida no século XVIII, que identificava na prosperidade dos indivíduos um indício da graça divina alcançada por eles.

Esta concepção tem como fundamento também o princípio, muito caro ao pensamento liberal, da liberdade individual, em que os indivíduos devem ser livres para exercer suas escolhas, ao mesmo tempo que devem pagar o preço por elas. O sucesso ou fracasso no mercado são, segundo esta ótica, decorrência das escolhas individuais. Este ponto de vista imperou na sociedade ocidental ao longo de todo o século XIX, tendo se renovado e ganhado grande aceitação nos últimos anos do século XX, sobre o substrato da doutrina neoliberal.

Justiça: mérito ou necessidade?

As diversas interpretações acerca do que são, ou devem ser, as relações entre o indivíduo, a sociedade e o Estado têm uma relação direta com as formas de se definir o que seja a justiça. Este conceito, fundamental hoje para a avaliação ética e política das relações Estado-sociedade, se refere não a coisas, mas à distribuição de benefícios e custos entre os membros de uma dada comunidade. Neste sentido, Justiça é, antes de tudo, como propõe Oppenheim (1986), uma “noção ética fundamental e não determinada”. Trata-se de um conceito que atribui valor a um ato ou a uma regra, mas

que não descreve o seu sentido, à diferença de outros, como “igualdade” e “liberdade” que,

[...] embora abstratos e teóricos, podem ser definidos de tal modo que as afirmações em que se evidenciam são verificáveis, de um modo geral, pelo simples confronto com a evidência empírica. (OPPENHEIM, 1986, p. 660).

Com o surgimento do Estado Moderno fundado no Direito, enquanto ordenamento normativo da convivência social, a Justiça se torna uma instituição formal, e o que é justo ou injusto depende de sua conformidade ou não com as leis.

Contudo, essas mesmas leis podem ser, sob distintos pontos de vista, consideradas injustas. Por isso, como argumenta [Kelsen](#), o conceito de justiça não se fundamenta em critérios objetivos ou racionais, mas em princípios éticos e morais. Sua definição resulta de um juízo de valor determinado de maneira subjetiva (KELSEN, 1963 *apud* OPPENHEIM, 1986).

Por esta razão, a definição de Justiça tem variado ao longo do tempo, em função das ideias predominantes no pensamento social e dos conflitos que afloram, em um ou outro momento, em torno da distribuição da riqueza e do poder na sociedade.

Para os liberais, a justiça social tem por fundamento o “mérito” do indivíduo. Isto é, o **direito** a receber algo deve

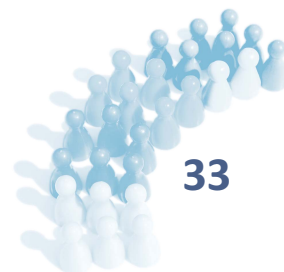


Saiba mais

Hans Kelsen



Nascido em Praga, na República Tcheca, em 1881, faleceu na Califórnia, Estados Unidos, em 1973. Foi perseguido pelo nazismo e emigrou para os Estados Unidos, onde viveu até seus últimos dias, exercendo o magistério na Universidade de Berkeley. A perseguição intelectual sofrida pelo jurista não foi restrita aos adeptos do fascismo. Ele também sofreu severas críticas de militantes da doutrina comunista. É considerado o principal representante da chamada Escola Positivista do Direito. Apesar disso, os princípios fundantes de seu raciocínio jurídico-científico prevaleceram e hoje são respeitados e amplamente acatados, servindo de base para muitas das instituições jurídicas que sustentam o Estado Democrático de Direito.



corresponder a um esforço anteriormente realizado. Segundo este princípio, portanto, a justiça é feita quando é dado “a cada um conforme o seu mérito”.

Ao princípio do mérito se opõe, por sua vez, aquele que se fundamenta na ideia de “necessidade”. Isto é: justo é aquele sistema ou ato que distribui benefícios segundo as necessidades de cada um; ou, pelo menos, que o faz de modo a satisfazer as necessidades básicas de todos. Vale notar que é o princípio da necessidade que

está na base dos programas políticos dos partidos socialistas e social-democratas, desde o século XIX, mas que só se converteram em experiências concretas no século XX.

Com base no princípio da necessidade, e a partir das lutas operárias pela redução da jornada de trabalho (que não possuía qualquer regulamentação, até então), ressurgem, ao final do século XIX, os sistemas de proteção social. Além do interesse dos capitalistas em conter a expansão do nascente movimento operário de ideologia socialista, também contribuíram para este fato o próprio amadurecimento do capitalismo industrial e sua necessidade de maior e melhor organização do mercado de trabalho.

Não foi por acaso que o primeiro destes sistemas nasceria na Alemanha, terra de Karl Marx, onde florescia um robusto partido operário: o Partido Social-Democrata Alemão. O projeto saiu da cabeça de Otto von Bismarck, o todo-poderoso chanceler do Reich, em 1883. Era um sistema baseado em “seguros sociais” e, inicialmente, atendia apenas os trabalhadores das indústrias. Era financiado por contribuições feitas pelo Estado, pelos próprios trabalhadores e pelos empregadores. E os benefícios auferidos – em dinheiro ou serviços assistenciais – eram proporcionais às contribuições efetuadas pelos trabalhadores. Configurava-se, assim,



Saiba mais

Otto von Bismarck



Chamado chanceler de ferro, foi o estadista mais importante da Alemanha do século XIX. Coube a ele lançar as bases do II Reich (1871-1918), que fizeram com que o país conhecesse pela primeira vez na sua longa história a existência de um Estado nacional único. Contudo, para formar a unidade alemã, Bismarck desprezou os recursos do liberalismo político, apostando sempre numa política de força (dita de sangue e ferro), moldando assim o novo Estado alemão dentro da blindagem do antigo sistema autoritário prussiano. Fonte: <<http://tinyurl.com/yzweatg>>. Acesso em: 20 out. 2009.

como um programa baseado no princípio do mérito (“a cada um conforme sua contribuição”), decorrência da grande proeminência, ainda, da ideologia liberal.

Embora fosse bastante difundido em toda a Europa em princípios do século XX, o sistema de Seguros Sociais era insuficiente: poucos trabalhadores contavam com uma pensão por velhice (aposentadoria) ou por morte, para legar a suas famílias. A maioria deles falecia jovem ou trabalhava até idades bem avançadas (60 anos), terminando seus dias, em geral, como dependentes de seus filhos. Suas mulheres, que a eles sobrevivessem, caíam em estado de desamparo. Àquela altura, ser ancião das classes trabalhadoras significava, quase sempre, ser pobre.

A Primeira Grande Guerra destrói a maioria dos sistemas de proteção social existentes, ou lhes impõe severos limites, em função do esforço de guerra. Só após a Segunda Guerra Mundial que novos sistemas aparecem; e, então, se expandem em escala sem precedentes.



Saiba mais

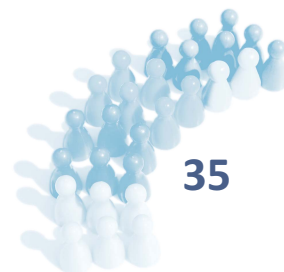
Beveridge

Nasceu em 1879, em Bengala (hoje Bangladesh), e faleceu em 1963, na Inglaterra. Em 1908 já era considerado a principal autoridade britânica em seguro-desemprego. Após a Primeira Guerra se tornou ministro da Alimentação, saindo do governo logo depois para se tornar diretor da London School of Economics and Political Science. Em 1941, recebeu do governo a incumbência de preparar um relatório sugerindo programas e políticas que ajudassem a Inglaterra a se reconstruir, após a Segunda Guerra. Suas propostas deram fundamento à criação do Estado de Bem-Estar Social.



O PLANO BEVERIDGE E AS ORIGENS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Em 1941, em plena guerra, o governo britânico encomendou a uma Comissão Interministerial, presidida por [Beveridge](#), um estudo para a reforma do sistema de seguros sociais inglês. O produto deste estudo – o Plano Beveridge – deu origem a uma nova configuração da seguridade social inglesa, que só foi posta em prática em 1946, após o fim do conflito mundial.



A proteção seria prestada a todos, contra todas as contingências sociais.

Em linhas gerais, Beveridge propunha a extensão da **proteção social** a todos os residentes da Grã-Bretanha, segundo o princípio da “necessidade”. Os benefícios seriam igualitários, salvo por variações de estado civil ou sexo, sem importar a renda anterior. As contribuições também deveriam ser as mesmas para todos, variando apenas segundo o sexo.

Neste cenário, ocorreu a unificação de todas as instituições de seguros sociais em um único Serviço Público, sob o Ministério da Seguridade Social. Também foram simplificadas as formalidades administrativas. A este respeito vale citarmos as palavras de Beveridge: “*All benefits in the form of one stamp on a single document*” (“Todos os benefícios em um único carimbo sobre um único documento”).

Um sistema de pensões se complementava com um Serviço Nacional de Saúde (*National Health Service*) e políticas de pleno emprego. O Plano Beveridge, de fato, significou uma ruptura radical com o modelo anterior de política social e se propagou rapidamente, especialmente na Europa, nos anos 1940 e 1950, se convertendo em modelo para as políticas de proteção social posteriores, em todo o mundo, agora sob a denominação de Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*.

Estamos falando de Estado de Bem-Estar Social, mas você sabe o que este termo significa?

O Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego.

BASES ECONÔMICAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: KEYNESIANISMO E FORDISMO

As condições econômicas do pós-guerra foram essenciais para permitir o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. A reconstrução da Europa, depois do conflito armado, se baseou amplamente nas teorias do economista [John Maynard Keynes](#), que propôs uma mudança radical na forma de conduzir a política econômica, à época. Em vez de um mercado livre e altamente competitivo – o *laissez-faire*, que predominara até o início do século XX, nas economias ocidentais, e dera origem a graves crises, como o *crack* da Bolsa de Nova Iorque, em 1929 –, Keynes propunha o planejamento econômico a partir do Estado. O Estado deveria fazer investimentos públicos na produção para garantir o **pleno emprego**.



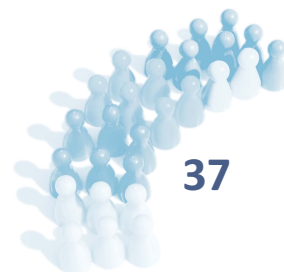
Saiba mais

John Maynard Keynes

Nasceu em Cambridge, na Inglaterra, em 1883, e morreu em Fittlehampton, East Sussex (também Inglaterra), em 1946. Teve ideias inovadoras que se chocaram com as doutrinas econômicas vigentes em sua época, além de terem enorme impacto sobre a teoria política e a política fiscal de muitos governos. Keynes defendeu o papel regulatório do Estado na economia, através de medidas de política monetária e fiscal, para mitigar os efeitos adversos dos ciclos econômicos. Keynes é considerado um dos pais da moderna teoria macroeconômica.



Se todos trabalhassem, haveria renda para que todos consumissem. Assim ficaria criado um ciclo virtuoso de produção e consumo, que garantiria o funcionamento do capitalismo.



Vale lembrar que, àquela altura, a experiência socialista da União Soviética, com sua economia planejada, já estava em curso, apresentando sinais de sucesso, em termos de crescimento.

Juntamente com os investimentos na produção, o Estado deveria também regular as relações de trabalho e oferecer serviços sociais básicos, de modo a permitir que as pessoas trabalhassem tranquilas e que pudessem destinar suas rendas ao consumo de bens. Os serviços públicos, por sua vez, também geravam empregos, dinamizando ainda mais a economia. Neste sentido, o Plano Beveridge era parte integrante da proposta keynesiana.

Este modelo já vinha sendo adotado nos Estados Unidos, desde a década de 1930, pelo presidente Roosevelt, com o objetivo de tirar aquele país da grande recessão em que mergulhara, a partir da crise da Bolsa de Nova Iorque. Foi aplicado na Europa em reconstrução com grande êxito, permitindo um ciclo de crescimento acelerado e grande abundância no capitalismo ocidental. Resultou nos “anos de ouro”, como ficaram depois conhecidos, e que duraram até o início da década de 1970. Observe a Figura 2.

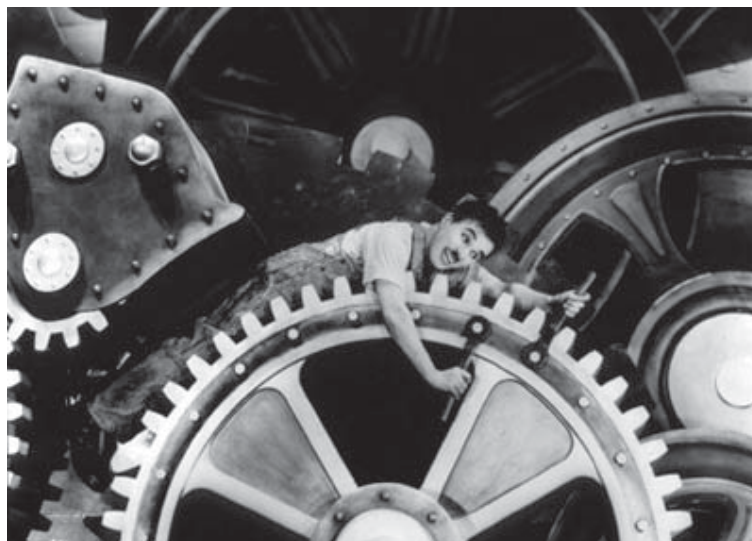


Figura 2: *Tempos modernos*
Fonte: <<http://tinyurl.com/y9teut14>>

A este modelo econômico se somava um modelo industrial de **produção em massa**, desenvolvido inicialmente na fábrica americana de automóveis Ford, no início do século XX. O princípio era “produção em massa para consumo de massa”. Ou seja, deveria-se primeiramente produzir em grandes quantidades, para os que adotaram os métodos de administração científica de Taylor e Fayol.

Estes métodos consistiam, entre outras coisas, em se decompor o processo de trabalho industrial em movimentos estudados e preestabelecidos, o que permitia controlar melhor o tempo de trabalho e reduzir o desperdício deste. Além disso, era preciso estimular o consumo, o que foi feito mediante acordos coletivos com os trabalhadores, em torno de ganhos de produtividade do trabalho. Paralelamente, a publicidade e a propaganda, que então ganhavam impulso, se encarregavam de estimular, em grande escala, a demanda por bens duráveis, de base industrial e tecnológica: geladeiras, carros, máquinas de lavar roupas etc.

Se você ainda não o assistiu ao filme *Tempos Modernos*, de Charles Chaplin, tente assisti-lo, pois nele o autor faz uma crítica irônica e contundente da nova linha de produção introduzida pelas novas teorias da administração e depois popularizada pelo fordismo.

MODELOS DE ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A despeito da semelhança entre as condições econômicas dos diversos países em que floresceu o Estado de Bem-Estar Social, os modelos adotados por cada um deles diferem significativamente. Os tipos de benefícios e serviços oferecidos, as formas de sua provisão, bem como de seu financiamento, variam bastante de um contexto nacional para outro, o que tem levado os analistas do campo a procurarem entender estas diferenças e os fatores que as determinam.

O cientista social Esping-Andersen estudou os arranjos de proteção social de um conjunto de 18 países que fazem parte

Saiba mais

Esping-Andersen



Nascido na Dinamarca, Gosta Esping-Andersen é formado em sociologia e economia pela Universidade de Copenhague e PhD pela Universidade de Wisconsin-Madison. Atualmente leciona sociologia na Universidade Pompeu Fabra, em Barcelona, na Espanha. Ficou conhecido por seu livro *Les Trois Mondes de l'État Providence*, que se tornou um clássico no âmbito dos estudos sobre os *welfares* e as políticas sociais. Fonte: <<http://www.esping-andersen.com/>>. Acesso em: 21 out. 2009.

da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). São eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça.

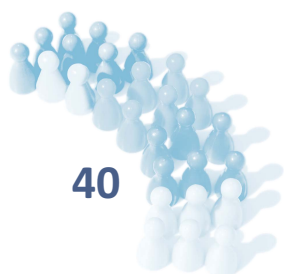
Através desta pesquisa, Esping-Andersen concluiu que os modelos se distinguem, ou se assemelham, em três aspectos básicos. São eles:

- ▶ grau de participação do Estado nas despesas com a proteção social;
- ▶ grau de abrangência da cobertura aos cidadãos; e
- ▶ grau de proteção que o sistema oferece ao trabalhador, garantindo-lhe condições básicas de sobrevivência, independentemente de ele possuir ou não um emprego. A esta última variável, ele chamou de “grau de descomodificação da força de trabalho”.

O estudo de Esping-Andersen apresenta um “índice de descomodificação” calculado a partir de diversos indicadores. Quanto maior o valor deste índice, maior é, segundo esta tese, a capacidade de um sistema de seguridade social de emancipar os indivíduos de sua dependência do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Você deve estar se perguntando: o que é descomodificação?

Podemos entender descomodificação como um neologismo derivado da palavra inglesa *commodity*, que significa, no âmbito do comércio, uma mercadoria barata. Segundo este autor, o capitalismo industrial teria transformado o trabalho assalariado em *commodity*, na medida em que a sobrevivência do trabalhador dependeria inteiramente dos ganhos obtidos por ele, com sua força de trabalho. Ou seja, do seu salário.



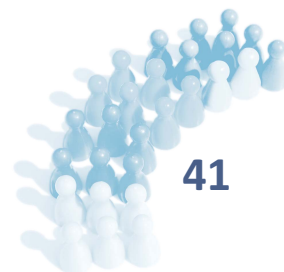
A descomodificação se dá quando o indivíduo tem acesso aos bens e serviços de que necessita para sua sobrevivência, através do Estado, enquanto um “direito social” (tal como entendido por Marshall). Desta forma, ele não necessita “comprá-los” com seu salário, o que lhe garante maior poder de barganha em suas negociações relativas a emprego e renda. A garantia de direitos sociais mínimos aos trabalhadores permitiria a estes, segundo essa visão, valorizar sua força de trabalho. Daí a ideia de descomodificação.

Diante do exposto, cabe elencarmos as cinco variáveis existentes para identificação do índice de descomodificação. São elas:

- ▶ pensão mínima, enquanto percentual dos ganhos de um trabalhador normal, para uma pessoa;
- ▶ taxa bruta de reposição de uma pensão-padrão, para uma pessoa;
- ▶ número de anos de contribuição requerido para fazer jus ao benefício; e
- ▶ alíquota do valor da pensão que é financiada pelos indivíduos (alíquota de contribuição individual).

Os valores destas variáveis são somados e pesados pelo percentual de pessoas acima da idade mínima de direito a aposentadoria, que estejam efetivamente recebendo pensões. Para os benefícios relativos à saúde e ao seguro-desemprego, os procedimentos foram idênticos, com as seguintes exceções: foi incluída apenas a taxa de reposição para benefícios-padrão; a alíquota de contribuição individual foi omitida; e incluiu-se o prazo de carência requerido para recebimento dos benefícios, bem como o número de semanas de sua vigência.

De acordo com Esping-Andersen, os sistemas de proteção social também variam conforme a quantidade de pessoas cobertas e os critérios utilizados para incluí-las ou excluí-las de tal cobertura. Neste sentido, os Estados de Bem-Estar Social podem ser:



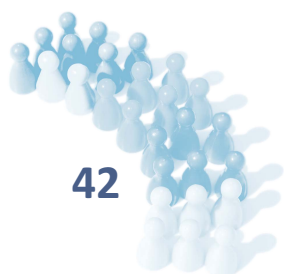
- ▶ universalistas – quando atendem a todos indiferentemente;
- ▶ corporativos – aqueles restritos a corporações profissionais; ou
- ▶ residuais, isto é, focalizados em alguns beneficiários – geralmente os mais necessitados (os mais pobres, os mais velhos, as crianças ou os portadores de deficiência, por exemplo). Destes, o sistema exige que comprovem sua necessidade através de “testes de meios”.

Esping-Andersen calcula, então, uma **taxa média de universalidade** para cada um dos países, a qual expressa o grau que cada sistema de proteção cobre seus cidadãos.

Por fim, **o grau de participação do Estado** nas despesas com a seguridade social seria, no entendimento de Esping-Andersen, um terceiro aspecto a explicar a variação dos regimes de proteção social. Este índice expressaria a relação entre financiamento público e privado de um sistema e, afinal, o grau de efetivo do “esforço de proteção” de uma determinada nação.

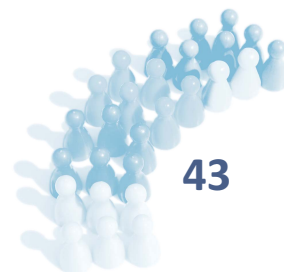
A partir da análise destas variáveis nos diversos países selecionados, Esping-Andersen conclui que haveria três modelos de Estado de Bem-Estar Social, os quais ele chama de “regimes”:

- ▶ O *regime social-democrata* apresentaria grande capacidade de descomodificar a força de trabalho, contribuindo fortemente para a desproletarização do trabalhador. Os países identificados com este regime – Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia – também apresentariam os maiores índices de universalidade. Finalmente, é nestes países que ocorre a maior participação do Estado no gasto com a seguridade social.
- ▶ Os *regimes conservadores* são aqueles que apresentam taxas médias de descomodificação da força de trabalho. Quanto à universalidade na provisão de serviços sociais, embora a maioria dos cidadãos esteja



coberta, esta cobertura se dá pela via corporativa. Ou seja, a partir de sua inserção no mercado de trabalho, segundo sua categoria ocupacional. Isto significa que, para obter proteção, o indivíduo precisa estar empregado; e seus benefícios e direitos dependem de sua profissão e/ou emprego, e do sindicato ao qual está vinculado. Trata-se de um modelo bem semelhante àquele introduzido por Bismarck na Alemanha, no final do século XIX, como vimos anteriormente. E não surpreende que este seja o modelo que vige até hoje naquele país, bem como em diversos outros da Europa Continental, tais como França, Bélgica, Áustria, Países Baixos, Itália e Suíça. O maior problema deste arranjo é que ele gera significativas diferenças entre os direitos sociais dos indivíduos, em função de sua categoria profissional, bem como entre os **incluídos** e os **excluídos** do mercado de trabalho. Nestes países, a participação percentual do Estado no gasto com benefícios sociais também é alta, mas, neste caso, isto se deve principalmente ao expressivo gasto realizado com o pagamento de benefícios a funcionários públicos, dos quais o Estado é o patrão. Pode-se observar, também, grande participação do financiamento privado a benefícios sociais, tais como aposentadorias e pensões complementares, que são instituídos pelas próprias categorias profissionais.

- ▶ O *regime liberal* se caracteriza por: baixos índices de descomodificação da força de trabalho; reduzida universalidade dos benefícios – com o predomínio do uso de teste de meios (teste de pobreza) para o acesso dos cidadãos a eles; e pela baixa participação do Estado nos gastos, em comparação à alta participação dos esquemas privados no financiamento destes. Os países incluídos neste regime são Estados Unidos, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e, a partir das reformas dos anos 1980, o Reino Unido.



Para uma melhor compreensão do que abordamos até aqui, observe o Quadro 1 que traz, segundo Esping-Andersen, os modelos de Estado de Proteção Social.

VARIÁVEIS	MODELOS		
	SOCIALDEMOCRATA	CONSERVADOR	LIBERAL
Grau de descomodificação	alto	médio	baixo
Grau de universalidade	alto	médio	baixo
Grau de participação do Estado	alto	alto (pelo grande gasto com funcionários públicos)	baixo
Países	Suécia, Noruega, Finlândia, Dinamarca.	Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda etc.	Estados Unidos, Canadá, Inglaterra (pós-1980).

Quadro 1: Modelos de Estado de Proteção Social
Fonte: Adaptado de Esping-Andersen (1990)

Ao explicar as diferenças entre estes tipos, Esping-Andersen afirma que elas se devem, em grande medida, às distintas trajetórias históricas destes países, especialmente no que diz respeito à evolução do seu mercado de trabalho, bem como das suas relações trabalhistas e sindicais. Aponta também para a grande importância da existência, ou não, de partidos políticos ligados aos sindicatos, na determinação dos modelos.

A Suécia, um expoente do regime socialdemocrata, teria o seu padrão de proteção social explicado pela força do partido socialdemocrata naquele país, em sua íntima relação com os poderosos sindicatos de trabalhadores lá localizados. Já o regime de proteção “minimalista” dos Estados Unidos seria determinado pela fragilidade do movimento sindical americano e sua pouca ligação com os partidos políticos.

No entanto, os países da Europa Continental teriam sido indelevelmente marcados pela tradição histórica das guildas e corporações de ofício (mais uma vez, lembre-se das aulas de História do ensino médio!), as quais, desde a Idade Média, organizavam a proteção social aos seus membros. Estes países, mesmo tendo sido posteriormente governados por partidos políticos de esquerda, não lograram reverter os arranjos corporativistas já consagrados por aquela tradição (ESPING-ANDERSEN, 1990).

O modelo de Esping-Andersen, reproduzido esquematicamente no Quadro 1, atribui forte poder explicativo a **fatores políticos** na determinação das diferenças entre os tipos de Estado de Bem-Estar Social, identificando a influência de três variáveis específicas:

- ▶ o padrão de formação da classe trabalhadora;
- ▶ o processo de construção de coalizões políticas, durante o florescimento da sociedade industrial; e
- ▶ a herança recebida por cada sociedade, relativa à hierarquia de seus grupos de status e à distribuição de privilégios entre estes.

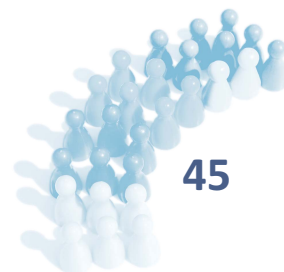
Esping-Andersen (1990) busca oferecer uma alternativa às teorias do Estado de Bem-Estar Social que o explicam apenas como resultado do poder de mobilização da classe trabalhadora, realçando a importância da mediação deste poder, seja pelas instituições políticas (parlamentos, partidos e competição eleitoral), seja pelas instituições sociais (formais e informais), como os sindicatos e os grupos de *status*, que refletem a estratificação social nos diversos países.



Saiba mais

Guildas, corporação artesanal, ou corporações de ofício

Eram associações de artesãos de um mesmo ramo, isto é, pessoas que desenvolviam a mesma atividade profissional, e que procuravam, através de sua associação, garantir os interesses de classe. Ocorreram na Europa, durante a Idade Média e mesmo após. Apesar de a maioria das guildas se limitarem às fronteiras da cidade ou comuna, algumas se formaram sobre espaço geográfico amplo, por vezes uma nação inteira. O segredo industrial era parte importante da instituição das guildas. A passagem para o grau de mestre normalmente acontecia com a revelação destes segredos. Fonte: Elaborado pela autora.



OS ESTADOS DE BEM-ESTAR SOCIAL NA NOVA ORDEM MUNDIAL

Ao final dos anos 1970, passados menos de 50 anos de sua fase áurea, o Estado de Bem-Estar Social foi colocado sob forte questionamento. Para tanto, contribuíram fatores como o envelhecimento da população, nos diversos países (menor número de nascimentos com maior longevidade) – o que aumentou muito os gastos com aposentadorias e pensões –, e a redução dos postos de trabalho, motivada pelas inovações tecnológicas – o que levou à drástica queda da arrecadação tributária sobre o trabalho assalariado. Cada vez mais, portanto, passaram a recair sobre o tesouro dos Estados os encargos com os programas sociais.

No final dos anos 70, a economia mundial entra em crise, em consequência dos choques do petróleo e da redução das taxas de crescimento. Estes teriam sido os determinantes para que o capital transbordasse para além das fronteiras dos Estados nacionais, dando início ao estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial e à chamada globalização.

O fenômeno da globalização, para Gorz (1999), teria sido motivado pelo divórcio entre os interesses do Estado e os interesses do Capital. A crise do crescimento revelou que o Estado não era mais capaz de contribuir para a expansão do Capital, conforme ocorreu no pós-guerra, através das políticas keynesianas.

A introdução de inovações tecnológicas, por sua vez – a automação, a microeletrônica e os novos materiais, entre outras –, transformaram o processo produtivo, as comunicações e os transportes, ampliando em escala geométrica o fluxo do comércio internacional e dos capitais.

Ocorreu, ainda, o surgimento de instituições supranacionais voltadas para a redução das barreiras entre as trocas internacionais de bens e serviços, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que levou o mercado financeiro a se *descolar* das economias



reais, ocasionando a “desterritorialização” do capital financeiro e sua predominância sobre o capital produtivo.

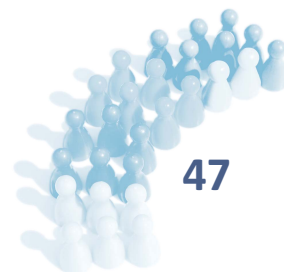
Tudo isso gerou uma significativa perda de soberania dos Estados nacionais, no que toca à sua capacidade para implementar políticas econômicas e sociais.

Para enfrentar a volatilidade do capital, a saída apontada a partir do campo conservador (neoliberal) foi o corte de gastos do Estado. O Estado de Bem-Estar Social passou a ser visto como oneroso, inflacionário e inimigo do crescimento econômico. Caberia, assim, suprimi-lo ou reduzi-lo ao mínimo, transferindo-se a prestação de serviços sociais – de saúde, educação, habitação, previdência social – para os agentes privados, com financiamento dos próprios usuários.

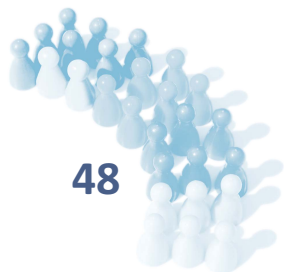
Nas palavras de Standing (1999), a *era da regulação pelo Estado* (ou, da *regulação estatutária*) foi então substituída pela *era da regulação pelo mercado*. Isto significou, entre outras coisas, a passagem de uma sociedade estável para a classe trabalhadora – sustentada pelo pleno emprego, pelo consumo de massa e pelos direitos do trabalho – para outra, marcada pela flexibilidade e a insegurança.

Desta forma, a resposta dos governos nos últimos anos do século XX e início deste, inclusive os de tendência social-democrata, tem sido a revisão do Estado de Bem Estar. O modelo de Seguridade Social proposto por Beveridge chega, portanto, ao século XXI sob fortes ataques – ainda que ele tenha sido, indiscutivelmente o maior responsável pelas excelentes condições sociais existentes nos países de capitalismo central, durante a segunda metade do século XX. Por outro lado, é fato também que tal modelo jamais chegou a atingir a mesma eficácia – os mesmos graus de cobertura e generosidade – nos países do capitalismo periférico, como os da América Latina, onde foi razoavelmente difundido.

Até então era reconhecido como um poderoso mecanismo de redistribuição da renda social.



A seguir, veremos como evoluíram as políticas sociais no Brasil. Podemos adiantar que as novas tendências da seguridade social apontam no sentido de cada vez maior complementaridade entre o Estado e o Mercado na provisão de benefícios sociais.



AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: HISTÓRIA E PERSPECTIVAS

O drama social observado no Brasil contemporâneo reflete, em grande medida, a história das políticas sociais no País, especialmente o fato de que, nos primeiros 40 anos de sua industrialização e modernização, apenas algumas poucas categorias de trabalhadores podiam contar com direitos básicos de proteção social (assistência médica e previdência social). A maneira como esses direitos foram inicialmente atribuídos também determinou sobremaneira o nível das desigualdades entre os brasileiros, assim como a exclusão de vastos de seus contingentes da condição de cidadania.

A partir da década de 1960 – e a despeito das marchas e contramarchas verificadas na normalidade democrática do País –, a proteção social garantida pelo Estado foi sendo progressivamente ampliada, o que se refletiu também no maior comprometimento do orçamento público com serviços e benefícios sociais. Mas ela só avançou de forma mais consistente durante a reconstrução democrática dos anos 1980, tornando possível a inscrição, na Carta Constitucional de 1988, de um projeto de Estado de Bem-Estar Social universalista.

Podemos afirmar que o Brasil conta hoje com um arcabouço constitucional que tem permitido importantes avanços no combate à pobreza e às desigualdades. Porém ainda há muito o que caminhar para que nos tornemos um país mais justo.



A partir da inserção formal dos indivíduos no mercado de trabalho.

Na próxima seção trataremos do percurso histórico cumprido até aqui e das conquistas e perdas eventualmente existentes, preparando você para analisar e discutir as tarefas que ainda se impõem ao poder público, no sentido de realizar a justiça social em nosso país.

EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA NO SÉCULO XX: DA DÉCADA DE 1920 À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme já mencionado no início desta unidade, as políticas governamentais de proteção social tiveram início no Brasil, de forma consistente, junto ao processo de industrialização e urbanização do País. A literatura especializada é amplamente convergente ao apontar o ano de 1923 como o marco inicial deste processo.

Naquele ano, foi estabelecida a primeira política pública de previdência social para trabalhadores, através do Decreto n. 4.682, conhecido como **Lei Eloy Chaves**.

O decreto determinava a criação obrigatória, em cada ferrovia do País, de um fundo de aposentadorias e pensões, as **Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs**. A proposição foi baseada na legislação argentina e contou com o *lobby* dos ingleses, proprietários da São Paulo Railway Company.

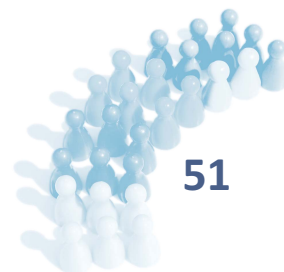
Três anos depois (1926), o sistema das CAPs foi estendido aos trabalhadores de docas e navios e, posteriormente, a outros setores produtivos. As CAPs eram organizadas por empresas, e o Estado não participava nem do seu financiamento nem da sua administração, tendo apenas um papel de controle, a distância: o Ministério do Trabalho era chamado a mediar os conflitos que porventura se apresentassem, entre as diversas partes envolvidas nas CAPs.

Este nome faz referência ao deputado federal paulista que a propôs.

De acordo com Oliveira e Teixeira (1985), esta seria a **primeira fase** da Política Social no Brasil, que se prolongaria até a Revolução de 1930, quando direitos sociais foram então atribuídos a um maior número de trabalhadores.

Segundo estes autores, esta fase (1923/1930) seria marcada por três características, que a distinguiriam da política social pós-1930:

- ▶ relativa amplitude no plano de atribuições das instituições. “Amplitude” porque a Lei Eloy Chaves previa tanto **benefícios pecuniários** – tais como pensões por morte, aposentadorias, pensão de 50% dos vencimentos aos que fossem chamados ao serviço militar (enquanto durasse tal serviço) –, como **serviços assistenciais** – socorro médico e medicamentos. Enquadravam-se como beneficiários todos os membros da família do trabalhador que habitassem “sob o mesmo teto e sob a mesma economia”. Além disso, a partir de 1926, foram estabelecidos também o auxílio-funeral e o pecúlio por morte.
- ▶ prodigalidade nas despesas. O modelo seria “pródigo” porque, além do grande número de benefícios e serviços oferecidos, havia facilidades para a sua obtenção, e o gasto, por segurado, era bem maior do que nas décadas seguintes (1930/1940). De acordo com Oliveira e Teixeira, o valor das aposentadorias, em fins da década de 1930, correspondia a 1/3 do valor pago em fins da década de 1920.
- ▶ natureza basicamente civil privada daquelas instituições, terceira característica marcante. As CAPs eram geridas por comissões integradas por três representantes da empresa, entre os quais o presidente da Comissão e dois representantes dos empregados, eleitos diretamente. Quanto ao seu custeio, também não havia participação do Estado. Os empregados



pagavam 3% de seus vencimentos, as empresas contribuía com 1% de sua renda bruta, e os usuários dos serviços (estradas de ferro e portos) pagavam uma sobretaxa de 1,5% sobre as tarifas, que era destinada às CAPs.

Assim, se entendermos que a não participação direta do Estado, seja na administração ou no financiamento das Caixas, caracteriza-as como entidades privadas, podemos dizer que estas se constituíram nas iniciativas mais antigas de previdência privada no Brasil. Contudo, se levarmos em conta que essas entidades foram instituídas por leis, emanadas do Estado, elas devem ser enquadradas como as primeiras experiências de previdência pública do País – como, aliás, tem sido a praxe entre os diversos autores.

A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, desencadeou grandes transformações no País. Ela marcou o início da Era Vargas, que durou até 1945, e da qual o País emergiu bastante diferente do que quando entrara. Naqueles 15 anos, o Brasil se industrializou fortemente, o que provocou mudanças substanciais na estrutura ocupacional da população e na sua alocação entre setores econômicos (agricultura, indústria e serviços). A quantidade de pessoas empregadas na indústria cresceu muito, o que provocou o crescimento das cidades e dos problemas sociais típicos da escassez urbana: falta de saneamento básico, de habitação e de assistência à saúde, como mostra a Figura 3.



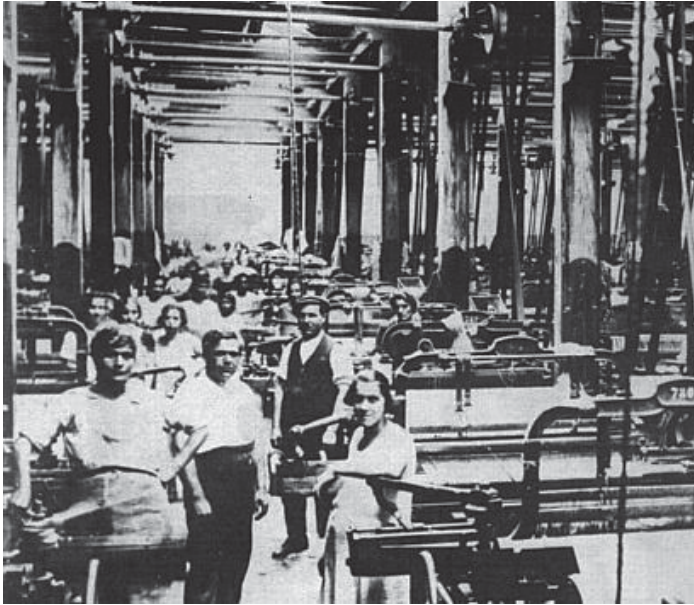
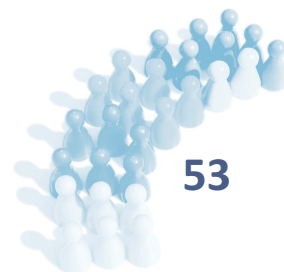


Figura 3: Operários em tecelagem paulistana; início do século XX
Fonte: <www.regiani.adv.br/admin/fotos/operarios.jpg>

Segundo Oliveira e Teixeira (1985), este período corresponderia à segunda fase da seguridade social pública em nosso país. A partir de 1933, Vargas criou diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que eram instituições vinculadas aos sindicatos de trabalhadores, destinadas a prover a estes a assistência médica e outros benefícios sociais, tais como aposentadorias e pensões.

Assim como os sindicatos, os IAPs eram tutelados pelo Ministério do Trabalho, e seus dirigentes escolhidos por ele. O primeiro destes institutos foi o IAPM (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos), fundado em 1933. Em 1934, foi a vez dos bancários, para os quais foi destinado o IAPB. Em 1938, foram criados o IAPIs, dos industriários; o IAPETEC, dos empregados de carga; e o IPASE, dos Servidores do Estado.

Contudo, cada Instituto possuía organização e administração próprias e oferecia benefícios e serviços diferenciados a sua clientela. Por causa do seu atrelamento aos sindicatos, só estavam cobertos os trabalhadores que eram sindicalizados. E como só algumas categorias profissionais eram sindicalizadas – já que a



Lei de sindicalização, de 1931, estabelecia que a criação de um sindicato dependeria de autorização do Estado –, um grande contingente de trabalhadores, tais como autônomos, domésticos e rurais, permanecia à margem do sistema.

O sistema de proteção social brasileiro desenvolveu-se de forma fragmentada.

Além disso, a composição da cesta de benefícios de cada IAP estava associada ao poder de pressão de cada categoria e de seu sindicato, junto ao Ministério do Trabalho. É preciso lembrar que este período corresponde ao momento da construção do Trabalhismo e do partido que veio a representá-lo. Isto foi feito através da cooptação das lideranças sindicais, que ofereciam seu apoio ao Partido Trabalhista Brasileiro (e, por conseguinte, a Vargas) em troca de privilégios – como benefícios sociais específicos para suas categorias profissionais. O governo, por sua vez, estimulava a competição entre as categorias, através da concessão de benefícios diferenciados, entre os IAPs. Isto resultou num sistema de proteção social muito heterogêneo e estratificado, que acabou impactando negativamente a estrutura social, reforçando a desigualdade em seu interior (WERNECK VIANNA, 1998).

Sem dúvida, a criação dos IAPs aumentou muito o número de segurados em relação aos que eram protegidos pelas CAPs. Este número saltou de 140.000 em 1930, para cerca de 2.800.000 em 1945 (Oliveira e Teixeira, 1986), representando uma importante expansão da cidadania social no País. Apesar disso, os gastos por segurado decresceram muito, em contraste com o período anterior, seja em razão da expansão da cobertura, seja em função de um esforço deliberado do Governo de conter as despesas previdenciárias.

O período seguinte, demarcado pelos anos de 1945 a 1964, é conhecido na História do Brasil como o do *interregno democrático*.

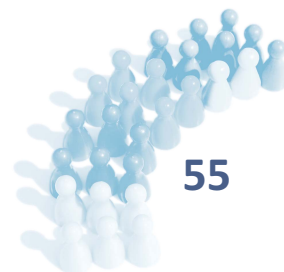
Ou seja, um estreito pedaço de tempo caracterizado pelo funcionamento “quase regular” das instituições democráticas. Diz-se “quase”, pois, embora funcionassem o parlamento e diversos partidos políticos, o Partido Comunista Brasileiro, o PCB, por exemplo, só esteve na legalidade por dois anos (entre 1945 e 1947). Os sindicatos, embora tivessem alcançado o direito de se articular com partidos, ainda seriam alvo de uma política bastante repressiva durante o Governo Dutra (SANTOS, 1979).

Esta época ficou conhecida também como “populista”, uma vez que os governos pareciam preocupados exclusivamente em responder às demandas mais estridentes dos grupos organizados da sociedade, mesmo que isto implicasse um aumento de gastos sem previsão das devidas fontes de recursos.

O populismo, neste sentido, é também a característica que marca a Política Social deste período, pelo menos até 1960, na medida em que a expansão dos benefícios sociais permanecia sendo feita através de barganhas políticas particularizadas entre sindicatos e o Estado.

Desta forma, podemos afirmar que o gasto social aumentou consideravelmente com relação ao período anterior (1930 a 1945). E, só em 1960, este quadro começou a se alterar, quando da aprovação pelo Congresso da *Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)*, que, após tramitar por 14 anos, estabeleceu a homogeneização dos planos de contribuição e de benefícios entre os diversos institutos. Com isso, pôs fim, também, ao processo de utilização da previdência como objeto de barganha entre lideranças sindicais e governo.

Em 1966 os diversos Institutos são unificados no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), já sob uma ordem política autoritária, inaugurada com o Golpe Militar de 1964. Aparentemente, o regime fechado teria sido condição necessária



para tal unificação, que fora tentada diversas vezes, mesmo durante a ditadura Vargas. Fazendo uso dos dispositivos autoritários, o governo conseguiu calar as lideranças sindicais, que até então resistiam à unificação dos Institutos.

Segundo Santos (1979), as oligarquias sindicais foram os setores que mais resistiram à unificação do sistema previdenciário, à medida que a autonomia e independência dos IAPs e seu atrelamento aos sindicatos conferiam grande poder político aos seus líderes.

No Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a representação dos trabalhadores e dos empregadores no conselho gestor foi extremamente reduzida, e a hegemonia, no novo Conselho da Previdência, passou a ser exercida pelos representantes do governo militar. Por outro lado, a unificação da previdência social tinha justificativas técnicas, tais como racionalidade e eficácia administrativa e necessidade de saneamento financeiro.

A POLÍTICA SOCIAL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO: DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988 AO GOVERNO LULA

Os anos 1980 foram marcados por forte recessão econômica, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina, por causa da crise da dívida externa dos países da região. Inflação, estagnação econômica e desemprego, que caracterizaram a economia deste período, viriam a reduzir as receitas oriundas de tributos e contribuições, comprometendo os investimentos públicos e, conseqüentemente, o gasto social no País.

Diante deste cenário, a Previdência Social – principal política pública no setor –, foi afetada por um crescente *déficit* contábil, não só pela redução de sua receita, ocorrida pela queda no ritmo de incorporação de novos contribuintes, mas também pelo aumento das suas despesas, decorrente do amadurecimento do sistema.

Neste momento, muitos dos seus filiados já estavam “em gozo de benefícios”, ou seja, já eram aposentados ou pensionistas, o que aumentara o volume de pagamentos num momento de receita decrescente.



É nesta década também que o Brasil foi tomado por uma grande expansão dos movimentos sociais de oposição ao regime militar. A redemocratização permitiu novamente a mobilização dos diversos interesses sociais, e de sua vocalização nas arenas decisórias.

A movimentação pela derrubada do regime de exceção – que teve seu ponto alto na campanha pelas “Diretas Já”, em 1984 – trouxe em sua esteira um conjunto de demandas da sociedade organizada relativas a uma nova configuração do sistema público de proteção social, baseado na universalização, democratização e descentralização das políticas sociais. As demandas por reconstrução da democracia e da cidadania trouxeram para o centro do debate também a questão das desigualdades sociais e a da pobreza, que assolavam um grande contingente da população. Recuperando as ideias de Marshall, os movimentos sociais apontavam a necessidade da efetivação de um conjunto de direitos sociais universais, para toda a população, ao lado dos direitos políticos. Veja a Figura 4.



Figura 4: Diretas Já

Fonte: <<http://www.quediae hoje.net/fatos/jan/25janfato.jpg>>

A questão da descentralização das políticas sociais também era uma reivindicação importante naquele momento e se identificava, segundo Almeida (1995), com a própria luta contra o autoritarismo, na medida em que sua histórica ineficiência, assim como a corrupção que as assolava, era percebida como consequência da extrema centralização decisória e falta de transparência do governo federal, que ocorrera durante a gestão dos militares.

A nova Constituição Federal, promulgada em 1988, reflete amplamente estas demandas. Tornou-se conhecida como “a Constituição Cidadã” exatamente por trazer em seu texto um extenso capítulo sobre a Ordem Social, que veio a garantir amplos direitos sociais a toda população. Ao menos, na letra da lei, como veremos adiante. Seu Artigo 194 especifica:

[...] A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Vimos este assunto no início desta Unidade, em caso de dúvida, faça uma releitura cuidadosa do tema e se for preciso entre em contato com seu tutor.

Inspirada nos mesmos princípios do Plano Beveridge, o texto constitucional prevê, para os serviços sociais:

- ▶ universalidade da cobertura e do atendimento;
- ▶ uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais;
- ▶ irredutibilidade do valor dos benefícios; e
- ▶ democratização da gestão do sistema, com a incorporação de trabalhadores, empregadores e demais representantes da sociedade civil nos Conselhos da Previdência e de Saúde.

À semelhança dos regimes de Estado de Bem-Estar Social democratas (segundo a tipologia de Esping-Andersen, que você viu anteriormente), a Constituição brasileira adotaria como categoria central o conceito de **Seguridade Social**, para expressar o novo

pacto que se pretendia construir. Um pacto que se fundaria na solidariedade da sociedade para com o indivíduo em situação de risco social. Este formato era bastante distinto do de “Seguro Social”, que marcara o sistema de proteção social brasileiro desde a Era Vargas.

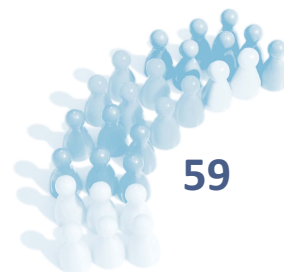
Segundo Vianna (2003, p. 2),

[...] a opção pela expressão **Seguridade Social**, na Constituição brasileira de 88, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada pela OIT: **seguridade** indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho –, como também à insuficiência de renda, por exemplo.

De acordo com estes princípios, a Constituição introduziu algumas modificações importantes na proteção social aos brasileiros. Em primeiro lugar, **equalizou os benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais aos dos urbanos**, garantindo àqueles que sobrevivem da agricultura familiar (que possuem baixíssima capacidade contributiva) a condição de “segurado especial”, isto é, beneficiário isento de contribuição.

Além da inclusão previdenciária do trabalhador rural pobre, a Constituição determinou também a concessão de um benefício não contributivo a trabalhadores (urbanos ou rurais) com mais de 65 anos ou portadores de deficiência, cuja renda mensal familiar seja inferior a um quarto do salário-mínimo por pessoa (e em caso

O benefício recebido é de 1 salário-mínimo e resultou, a partir de 1991, num importante incremento da renda das populações rurais pobres, especialmente dos segmentos mais idosos, e na região Nordeste.



de nenhuma pessoa da família receber seguro-desemprego ou qualquer outro benefício da previdência social).

Este benefício, que depois foi regulamentado e batizado com o nome de Benefício de Prestação Continuada (BPC), é o substituto de outro, a “Renda mensal Vitalícia”, de propósitos semelhantes, que foi instituída no País em 1974 e extinta em 1991, com a importante diferença de reduzir em cinco anos (de 70 para 65) a idade para que o candidato se habilite a ele.

Tanto este benefício quanto a **aposentadoria rural** têm tido significativa importância no combate à pobreza desde que foram regulamentados, ainda que o universo de seus beneficiários potenciais não tenha sido plenamente atingido.

Para implementar o conceito de Seguridade Social como uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao modelo econômico e à perversa distribuição de renda do País, a **Constituição previu** também a criação do “Orçamento da Seguridade Social” e a unificação dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência Social, no Ministério da Seguridade Social, o que favoreceria a integração dos recursos e a sinergia das ações de todas estas pastas.

Para tanto, este orçamento deveria dispor de fontes diversas e exclusivas de financiamento, oriundas de contribuições de toda a sociedade: trabalhadores e empresários; União, Estados e municípios; além das receitas oriundas de loterias.

Contudo, a regulamentação dos dispositivos constitucionais que lhe dariam consistência legal foi sistematicamente obstruída nos anos seguintes. Para isso pesaram, de um lado, restrições econômicas e orçamentárias. A inflação no período chegava a 1.500% ao ano. De outro lado, também teve início uma reação organizada pelos grupos conservadores, que voltavam então ao combate, após terem sido vencidos nas votações do Capítulo da Ordem Social, durante a Constituinte.

O Orçamento da Seguridade jamais ganhou institucionalidade.

Trataremos deste assunto com mais detalhes na Unidade 2.

Com esta decisão, buscou-se garantir a preservação dos recursos para estes setores, contra as pressões das demais áreas de política pública.

Nesta “reação conservadora” se inclui a própria eleição de Fernando Collor de Mello, ocorrida em 1989, que postergou o quanto pôde a regulamentação dos artigos da Ordem Social, dando grande contribuição para a descaracterização do projeto da Seguridade Social.

Collor também transformou o então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculando-o, como no passado varguista, ao Ministério do Trabalho. Com este ato, logrou reverter o modelo proposto na Constituição – fundado no princípio da necessidade –, retomando a velha ideia de proteção social como “mérito”, expressa num seguro social, de caráter contratual e individual.

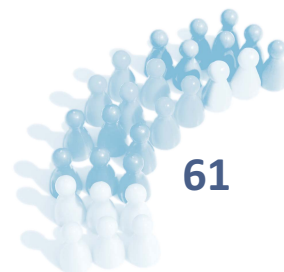
É preciso ter em consideração que, àquela altura, os organismos financeiros internacionais recomendavam que os países endividados – especialmente da América latina – realizassem um “ajuste estrutural”, tendo em vista sua estabilização monetária e fiscal. Para isso, propunham, entre outras coisas, a redução do gasto social pelo Estado, mediante a privatização dos serviços e esquemas de proteção social, e o direcionamento das políticas sociais ao atendimento apenas dos mais pobres, na escala de rendas.



Os anos que se seguiram foram caracterizados pelo subfinanciamento da área social.

De acordo com Médici (1995 *apud* Abrahão e Cardoso Jr., 2005), o gasto social em 1992 foi de apenas US\$ 43 bilhões, quando este já havia atingido a marca de US\$ 50 bilhões, antes da promulgação da Constituição. A área da Saúde foi especialmente atingida, sofrendo uma redução de mais de 30% nos seus gastos, entre 1990 e 1992.

O Governo Itamar Franco, que substituiu o de Collor após seu *impeachment*, em fins de 1992, retomou o processo de regulamentação infraconstitucional da Seguridade Social dando início



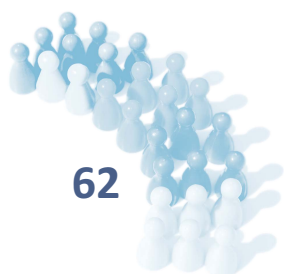
à sua subsequente aplicação, sempre de maneira estranha à que havia sido prevista no texto da Carta Magna. Quando isto, por fim, ocorreu, as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social permaneceram em Ministérios independentes, e as diversas receitas do Orçamento da Seguridade foram divididas e centralizadas no Tesouro.

Não obstante, foi possível implementar a extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, que foi talvez a medida de maior impacto neste período, tanto ao nível social – na medida em que ampliou em quase um terço do número de benefícios concedidos, em dois anos –, quanto em termos financeiros, uma vez que levou a um aumento expressivo da despesa previdenciária. Vale notar que os trabalhadores rurais não haviam contribuído da mesma forma que os urbanos para a previdência social.

A proposta dos constituintes era que o Tesouro Nacional subsidiasse este gasto com recursos provenientes das diversas fontes previstas na composição do Orçamento da Seguridade. Uma vez que este foi descaracterizado, o pagamento dos benefícios passou a contar apenas com a receita das contribuições de empresários e trabalhadores, o que era, necessariamente, insuficiente. Daí a geração de um *déficit* nas contas do INSS, o qual deu ensejo, logo em seguida, à defesa, pelo campo conservador, de uma reforma da previdência social. Esta passou a ser vista, então, como um “doente terminal”; e seu equacionamento só seria viável através da privatização, tal como ocorrera no Chile, em 1981.

Você já ouviu falar sobre a reforma previdenciária ocorrida no Chile no ano de 1981?

Então, esta foi a primeira e mais radical reforma previdenciária do continente latino-americano, tendo privatizado o sistema e alterado seu regime financeiro, de repartição simples para capitalização individual, à semelhança do sistema brasileiro de



previdência complementar privada. O novo sistema oferece apenas os benefícios de pensão por velhice, pensão por invalidez e pensões a dependentes e tem apresentado taxas de cobertura inferiores às do anterior, além de altos custos de administração. Isto vem reduzindo sobremaneira o valor das pensões.

Contudo, foi com a Constituição de 1988, que previa, no seu “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Art. 3º), uma revisão de seu próprio texto, num prazo de 5 anos, em 1993, que foram colocadas em debate diversas propostas de reforma previdenciária “a la chilena”, ou seja, privatização e individualização do sistema de previdência social.

Tal proposta, entretanto, não prosperou, tendo encontrado fortes resistências, tanto no parlamento, quanto no interior da própria burocracia previdenciária. Um dos argumentos contra ela foi o que alegava os altos “[custos de transição](#)” desta reforma. Estes custos foram estimados em cerca de 2,5 vezes o PIB do País, o que tornaria a privatização contraproducente.

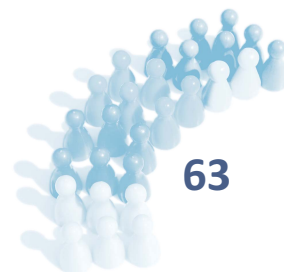
O *déficit* nas contas da previdência, por outro lado, levaram o Ministério da área a suspender os repasses que fazia ao Ministério da Saúde, desde o início dos anos 1980. Isto fez com que esta área sofresse uma enorme crise de financiamento em 1993, que só foi parcialmente sanada com a criação da CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira), cuja receita seria em princípio exclusivamente destinada à área. Com o tempo, contudo, o governo federal também transferiu parte desta receita para outras áreas, deixando a Saúde em condições bastante precárias.



Saiba mais

Custos de transição

Referem-se à privatização de um sistema previdenciário público para outro de natureza privada, que tem de passar por uma transição, na qual aqueles trabalhadores que já contribuíram para o sistema público, ao se aposentarem, devem receber seus benefícios das mãos do Estado. Mas, como após a privatização o Estado não mais arrecada contribuições (que passam a ser feitas diretamente às instituições previdenciárias privadas), ele tem de pagar os benefícios com recursos próprios, sem possuir receitas específicas para isso. Os "custos de transição" consistem, portanto, da despesa com que o Estado tem de arcar para pagar as aposentadorias e pensões, sem cobertura de receita.
Fonte: Elaborado pela autora.



O desempenho do gasto social nos governos de FHC foi um pouco melhor do que o das duas gestões que lhe antecederam, especialmente no primeiro mandato (1995-1998). A estabilização da moeda, a partir do Plano Real, permitiu certo nível de crescimento da economia e do consumo, aumentando as receitas de impostos e contribuições.

Apesar disso, os investimentos sociais permaneceram submetidos às políticas de ajuste macroeconômico e foram, em grande medida, redirecionados para programas sociais **focalizados**. Por **focalização** entendemos a eleição de um segmento específico da população como alvo de uma política ou programa social – como os mais pobres, os portadores de deficiências, os idosos, ou qualquer outro grupo delimitado segundo critérios.

Contrastando com as políticas focalizadas, temos as políticas universais, que se aplicam a toda a população, sem restrições de qualquer natureza. O Sistema Único de Saúde, por exemplo, é universal, já que todos os brasileiros (ou estrangeiros no País) têm direito ao acesso a ele.


A orientação para conferir prioridade a políticas focalizadas, assim como a de ampliar a participação do setor privado na provisão dos serviços sociais, em forma de empresas ou ONGs, decorria das recomendações do “Consenso de Washington”, que então se espalhavam por toda a América Latina. Esta orientação, por sua vez, viria a distanciar ainda mais a política social praticada do modelo universalista previsto na Constituição, alimentando, com intensidade ainda maior, um debate entre grupos de acadêmicos e operadores políticos em torno da dicotomia “universalismo x focalização” das políticas sociais.

Assim, temos de um lado os **focalistas**, para quem os programas sociais universalizados – isto é, bens e serviços sociais essenciais ofertados a **toda a população** de uma certa localidade, pelo Estado – são caros, ineficientes e geradores de incentivos perversos para a economia. A aposta é de que um desempregado

que tenha direito a receber um seguro-desemprego por muito tempo não vai se preocupar em procurar emprego, aumentando a taxa de desemprego global e comprometendo a eficiência alocativa do mercado de trabalho (CAMARGO, 2003).

Em outra direção, postam-se os **universalistas**, que temem que a utilização de programas focalizados, em substituição à garantia de direitos sociais universais, congele as desigualdades e perpetuem a pobreza, jamais realizando a **inclusão**. Seja porque o fim destes direitos desprotege aqueles que só escapam da condição de pobres pelo acesso que têm a bens e serviços sociais públicos (os “quase pobres”, como já vimos anteriormente); seja porque a qualidade destes bens e serviços tende a decair muito, na medida em que seu público-alvo tem menor visibilidade e, portanto, menor capacidade efetiva de vocalizar seus interesses. A focalização consagraria ainda a separação entre serviços sociais “para os que podem e os que não podem pagar”, aprofundando as desigualdades e o *apartheid* social.

O fato é que a política social brasileira se tornou, de 1988 para cá, um composto de medidas e ações universalistas – como a Saúde e a Educação Fundamental –, com outras de caráter meritocrático – os programas contributivos da previdência social –, bem como com programas focalizados em alguns segmentos da população (como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada), sem que haja necessariamente uma efetiva complementaridade entre estes dispositivos.



Veremos mais sobre este tema na Unidade 2.

Agora retorne ao período presidencial de Fernando Henrique Cardoso e pesquise sobre o gasto social federal do período.

Observe que, apesar de a política social ser composta de medidas e ações universais, esta pode variar bastante de um dado período para outro. Foi o que aconteceu no mandato de Fernando Henrique Cardoso. Em seu primeiro mandato (entre 1995 e 1998), ele apresentou um crescimento positivo de 22%, mas este mesmo gasto teve uma queda de 1% ao final do segundo mandato (2002) (CASTRO e CARDOSO Jr., 2005).

Contribuíram para isso dois acordos firmados com o FMI – um em 1998 e outro 2002 – que estabeleciam metas rígidas de *superávit* fiscal; bem como a crise cambial que afetou o País, no início de 1999. Ambos implicaram uma desaceleração da economia e profundos cortes nos investimentos públicos, especialmente na área social. O valor do gasto social do governo FHC em 2002 foi o mesmo do realizado em 1998, R\$ 219 bilhões, segundo apuração de Castro e Cardoso Jr. (2005), uma vez que, nos anos anteriores (de 1999 a 2001), tal número se apresentou ainda inferior (R\$ 213 bilhões, em média).

Já no período presidencial de Lula, que principiou em 2003, a situação não mudou muito. Em seu início, o governo não só manteve os rigores do ajuste fiscal, como os aprofundou, na medida em que fixou metas de *superávit* primário superiores às que teriam sido acordadas com o FMI. O próprio ano de 2003 foi muito **negativo** para a economia brasileira, em consequência dos temores do mercado financeiro quanto à eleição de Lula.

Contudo, a partir de 2004, o crescimento foi retomado, mantendo trajetória ascendente até o final de 2008, quando se abateu sobre a economia global a crise originada da bolha imobiliária americana. Neste período, a arrecadação do Tesouro – tanto a tributária, quanto a previdenciária – cresceu expressivamente, permitindo maior folga nas contas públicas.

O governo Lula preferiu manter a mesma orientação de seu antecessor, de focalização dos gastos sociais. O carro-chefe de sua política no setor tem sido o **Programa Bolsa Família**, voltado aos segmentos mais pobres.

No restante da área social, de acordo com vários analistas, os gastos públicos totais encolheram. Considerando Pochman (2005), em 2004, o orçamento social do governo federal teria sido reduzido, em termos reais (isto é, considerando, na sua evolução, as perdas ocasionadas pela inflação e pelo aumento da população), a apenas

O real se desvalorizou muito em relação ao dólar, e a atividade econômica sofreu recessão, só vindo a se recuperar no final do ano.

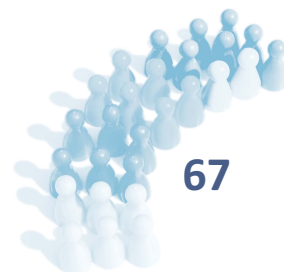
91,7% do seu valor real em 2001. Lavinias (2007) aponta, sobretudo, a redução dos investimentos “em algumas funções imprescindíveis para a redução da desigualdade, como habitação e saneamento”.

Vale notar, contudo, que os cortes foram seletivos, não atingindo as rubricas da previdência e da assistência social, que são garantidas constitucionalmente. A renda distribuída através destes dois programas tem sido fundamental para a redução das desigualdades e expansão do consumo no País, nos últimos anos.

Complementando.....

Esta Unidade não esgota os temas abordados, sob nenhuma hipótese. Assim, é desejável que você complemente seu estudo com a leitura de outras obras. Oferecemos abaixo um conjunto de títulos, entre os quais estão alguns clássicos da literatura neste campo.

- 📌 *A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil* – de Lea G. Souki. Porto Alegre: Civitas, v.6, n.1, 2006. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/742/74260103.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2009.
- 📌 *Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises* – de José Luís Fiori. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2009.
- 📌 *Transformações do Estado Capitalista: refletindo e refratando transformações na questão social* – de Andrea Valente Heidrich. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1019/799>>. Acesso em: 17 out. 2009.
- 📌 *Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais* – de Ricardo Paes e Barros; Renata Mendonça; Renata P. N. Duarte. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0454.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2009.
- 📌 *Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil* – artigo de Maria Lúcia Werneck Viana publicado no livro *Proteção Social: dilemas e desafios*. Lendo este texto você vai entender melhor a importância das transferências de renda do Estado às populações mais vulneráveis, para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.
- 📌 *A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas?* – de Sonia Draibe, publicado no livro *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, organizado por Eli Diniz e Sérgio Azevedo e editado pela UnB/ENAP. Neste artigo você vai conhecer mais sobre o assunto – Chile 1981.



Resumindo



Nesta Unidade, nos dedicamos a explorar alguns conceitos essenciais ao debate contemporâneo sobre a Questão Social e seu enfrentamento pelo Estado. Assim, analisamos os significados dos termos Pobreza, Desigualdade, Exclusão e Cidadania, tal como são utilizados na literatura; e as relações que estes termos guardam entre si.

Tratamos ainda da história da Proteção Social promovida pelo Estado, assim como a das políticas sociais no Brasil, desde os seus primórdios, buscando deixar clara a importância da política e do Estado como instâncias necessárias à superação da dívida social que o País tem com grande parte de seus cidadãos.



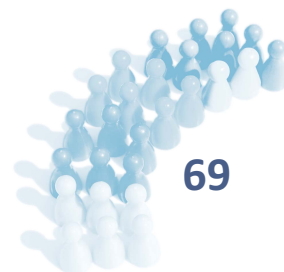
Atividades de aprendizagem

Na próxima unidade trataremos de um conjunto de políticas sociais em sua especificidade, analisando as características de seu desenho, bem como avaliando seu desempenho recente.

- 1) Com base em tudo o que você leu até agora, comente (no máximo em duas páginas) a afirmação: *A existência de grandes contingentes abaixo da linha de pobreza no Brasil não será resolvida apenas com o crescimento econômico do país.*
- 2) Reúna um grupo de amigos ou familiares numa tarde de lazer e proponha um debate a partir das seguintes perguntas:
 - a) O que é justiça?
 - b) O que é um direito?
 - c) É justo alguém receber aposentadoria do INSS sem jamais ter feito qualquer contribuição?

Considere que estas respostas variam conforme os princípios éticos e políticos com que as pessoas se identificam. Assim, procure anotar as diversas respostas surgidas.

- 3) Comente, em duas páginas, a relação entre Justiça e Cidadania, tendo em vista o conceito de cidadania de Marshall apresentado nesta Unidade.



- 4) Com base no que vimos nesta Unidade, argumente, em cerca de duas páginas, sobre as seguintes afirmações:
 - a) *Keynesianismo e Estado de Bem-Estar Social são duas faces da mesma moeda.*
 - b) *Cada modelo de Estado de Bem-Estar Social, tal como elaborado por Esping-Andersen, responde a diferentes princípios de justiça e promove a inclusão social de maneira distinta.*
- 5) Elabore um texto, em uma página, sobre as vantagens e desvantagens dos diversos modelos de Estado de Bem-Estar Social frente às condições macroeconômicas impostas pela “Nova Ordem Mundial” (globalização, “financeirização” etc.).
- 6) Com base no que você estudou até agora, discorra sobre as relações entre o modelo de proteção social instaurado no Brasil na Era Vargas e as desigualdades sociais que encontramos hoje no País.
- 7) Tendo em vista o esquema classificatório de Esping-Andersen, procure identificar as características da Política Social brasileira antes e depois da Constituição de 1988. Utilize como ferramenta o quadro a seguir.

PERÍODO	GRAU DE UNIVERSIDADE	GRAU DE PARTICIPAÇÃO DO ESTADO	GRAU DE DESCOMODIFICAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO
Antes de 1988			
Depois de 1988			

- 8) Discuta, em três a quatro páginas, a relação entre pobreza, desigualdade e gasto público.