

XI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

VITÓRIA – ES 13 a 16 de JUNHO DE 2006

TÍTULO DO ARTIGO:

Pobreza como Privação de Capacidades ou Pobreza como Destituição de Direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen.

ÁREA TEMÁTICA: ECONOMIA E ESTADO

**SUB-ÁREA 9: POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA E
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**

CLASSIFICAÇÃO JEL: I-32

RESUMO: Este artigo situa as contribuições de Amartya Sen numa perspectiva mais geral acerca dos trabalhos recentes sobre desigualdade e pobreza. Para tanto, faz uma breve apresentação das opções metodológicas tradicionalmente usadas em estudos que procuram mensurar a pobreza, após o que apresenta os principais traços da visão de Amartya Sen e, finalmente, esboça algumas críticas e propõe um outro olhar sobre o mesmo fenômeno.

Palavras-chave: Amartya Sen, Desigualdade, Pobreza, Privação de Capacidades, Destituição de Direitos.

ABSTRACT: The paper discusses the contribution of Amartya Sen to inequality and poverty studies. In order to do that, we present some of the various methods traditionally adopted to measure and analyze both phenomena and contrast with the ideas proposed by Sen. We then bring forward some of the critical aspects about Sen's proposition and try to indicate an alternative way of approaching the matter.

Key-words: Amartya Sen, Inequality, Poverty, Privation of Capabilities, Destitution of Rights.

Pobreza como Privação de Capacidades ou Pobreza como Destituição de Direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen.

Este artigo se destina a situar as contribuições de Amartya Sen numa perspectiva mais geral acerca dos trabalhos recentes sobre desigualdade e pobreza. Para tanto, faz uma breve apresentação das opções metodológicas tradicionalmente usadas em estudos que procuram mensurar a pobreza, após o que apresenta os principais traços da visão de Amartya Sen para, finalmente, esboçar algumas críticas e propor um outro olhar sobre o mesmo fenômeno.

1. Opções Metodológicas Tradicionais no Tratamento da Pobreza.

Em linhas gerais, é possível dizer que a complexidade deste ponto está relacionada às dificuldades em se definir a pobreza em uma dada sociedade. Embora a grande maioria das opções metodológicas atualmente em voga esteja condicionada pela disponibilidade de informações quantificáveis, é importante apontar para o fato de que isso não deve limitar a busca tanto de uma definição mais ampla para a pobreza, condizente com o atual estágio de desenvolvimento político-institucional e socioeconômico no mundo, quanto de formas alternativas de identificação, agregação e mensuração da parcela da população considerada pobre em cada sociedade.

Abaixo, agrupamos as inúmeras opções metodológicas no tratamento da pobreza em quatro grandes blocos, cujo critério de demarcação caminha dos métodos mais restritos de definição e mensuração, para os mais amplos, a saber: métodos indiretos, métodos diretos, critério das capacidades e critério da cidadania plena.

1.1 – Métodos Indiretos.

Em rápidas palavras, pode-se dizer que os métodos indiretos, embora sejam os mais utilizados, prendem-se a uma definição de pobreza muito restrita – *pobreza como insuficiência de renda* –, sendo renda a variável eleita como o principal sinalizador das condições de acesso das famílias e pessoas a um conjunto básico de bens e serviços indispensáveis à manutenção de suas vidas.

Portanto, segundo este critério, uma família ou uma pessoa será considerada pobre se não dispuser de uma renda monetária suficiente para atender à compra daqueles bens e serviços considerados essenciais a sua reprodução física.¹

Em geral, diz-se que os métodos indiretos estabelecem um enfoque absoluto para a definição das linhas de pobreza, já que ligado a um certo valor monetário, fixo e independente da posição relativa das demais famílias ou pessoas na estrutura distributiva.² Mas nada impede que essa abordagem seja feita tomando-se em conta um enfoque relativo, pelo qual se levaria em consideração a estrutura de distribuição da renda em toda a sociedade para se definir o valor correspondente à linha de pobreza.³ Em suma, “a pobreza relativa é produto da distribuição não-equitativa da renda, enquanto a pobreza absoluta é produto dos baixos níveis de renda” (Fava, 1984: 96).

Isto posto, é possível separar os métodos indiretos segundo dois critérios:

- a) se estabelecem os valores das linhas de pobreza de maneira exógena, tais como: US\$ 1 ou 2 dólares por dia; 1 ou ½ salário mínimo por mês, etc.; ou
- b) se estabelecem os valores de maneira endógena, geralmente a partir da construção de uma cesta básica de alimentos (ou alimentos e demais bens e serviços), a qual, depois de precificada, fornece o valor para a linha de pobreza.

¹ Do ponto de vista da operacionalização técnica do critério da renda, sempre nos depararemos com o problema da escolha da unidade de análise e da variável representativa. Em outras palavras: “As unidades de análise podem ser as pessoas (todas, sem restrição), as economicamente ativas, apenas as ocupadas, as famílias ou os domicílios. A variável analisada pode ser a renda recebida pelas pessoas, a renda familiar, a renda por domicílio ou a renda familiar per capita. É claro que a disponibilidade de dados determina, em grande parte, a unidade de análise e a variável que serão utilizadas. De acordo com os ideais democráticos, cada pessoa tem direito, individualmente, ao bem-estar. Assim, a unidade de análise para mensuração da pobreza deve ser a pessoa. Por outro lado, se considerarmos que dentro das famílias há um intenso processo de redistribuição de renda, verifica-se que o nível de consumo (e bem-estar) de uma pessoa não é determinado pela sua renda pessoal, mas sim pela renda per capita da família a qual pertence. É aconselhável, portanto, utilizar dados sobre a distribuição das pessoas de acordo com a sua renda familiar per capita. Um aperfeiçoamento adicional consistiria em calcular uma renda familiar por adulto-equivalente, levando em consideração a variação das necessidades de consumo com a idade das pessoas e as economias de escala nas despesas familiares” (Hoffmann, 1998: 219).

² “Sob o enfoque absoluto, a pobreza é encarada como situação em que não se dispõe dos meios necessários para satisfazer os requisitos mínimos de alimentação, habitação, vestuário, educação, saúde etc, além de outros elementos não-materiais considerados necessários à sobrevivência digna das pessoas. Trata-se, enfim, de incapacidade absoluta de preencher os referidos requisitos mínimos” (Fava, 1984: 96).

³ “Já sob o enfoque relativo, são considerados pobres todos aqueles que estão em situação inferior em relação à situação média da sociedade, ainda que disponham dos recursos necessários para atender os requisitos mínimos considerados na definição da pobreza absoluta” (Fava, 1984: 96).

O primeiro caso, apesar de conter uma dose muito grande de arbitrariedade e simplismo na definição das linhas de pobreza, é largamente utilizado em estudos oficiais, tais como os do Banco Mundial, provavelmente devido às óbvias facilidades estatísticas de mensuração da população pobre e indigente.

No que se refere à segunda alternativa, embora ela pareça mais criteriosa, também não resolve o problema da arbitrariedade contida na identificação da cesta básica, ainda que tome o consumo observado das famílias como ponto de partida, ou ainda que leve em consideração as necessidades calóricas pré-estabelecidas como parâmetro inicial de referência.

Entre os métodos indiretos deste tipo, os que partem das necessidades nutricionais mínimas para a construção de cestas alimentares correspondentes (por idade e região geográfica) parecem ser os mais adequados ao dimensionamento da pobreza. É nesta linha de pesquisa que se inserem os trabalhos de V. Fava (1984), S. Rocha (1993 e 2000), R. Paes de Barros et alli (2000), Comissão Mista CEPAL/IBGE/IPEA (1999), entre outros.⁴

Mas apesar dos refinamentos estatísticos destes métodos, não deixa de ser sintomático o fato de todos eles estarem presos ao conceito mais restrito de pobreza, associando-a quase que exclusivamente à insuficiência de renda. Se *“a escolha da metodologia mais adequada para a construção de linhas de pobreza e indigência é determinada, essencialmente, pela disponibilidade de dados estatísticos”*, como conclui Rocha (2000: 123), então ficam

⁴ No que se refere especificamente às medidas de desigualdade e pobreza, cabe mencionar que a despeito da grande variedade de opções metodológicas disponíveis – tais como o índice de Gini, de Theil e de Atkinson, para medir a desigualdade, e o índice de Sen e o de Foster, Greer e Thorbecke, para dimensionar a pobreza – existe um conjunto de cinco axiomas básicos que essas e outras medidas deveriam satisfazer, a saber:

- a) axioma focal: diz que uma medida de pobreza não deve ser sensível a mudanças na renda das pessoas não-pobres;
- b) axioma de monotonicidade: diz que uma medida de pobreza deve incrementar-se quando a renda de uma pessoa pobre diminui;
- c) axioma de transferência: diz que uma transferência de dinheiro de um indivíduo pobre para um menos pobre deve fazer aumentar a medida de pobreza;
- d) axioma de sensibilidade a transferências: diz que uma transferência de renda desde uma pessoa pobre para uma menos pobre deve aumentar a medida de pobreza em um grau maior, quanto mais pobre for a pessoa que transfere seus recursos;
- e) axioma da monotonicidade em subgrupos: diz que ao incrementar-se a pobreza para um grupo de pessoas, a pobreza total também deve aumentar.

Para saber mais sobre as medidas de desigualdade e pobreza, ver Hoffmann (1998). Para saber sobre os axiomas mencionados acima, ver Feres & Mancero (2001).

automaticamente reduzidas ao mínimo as possibilidades de discutir o fenômeno da pobreza em suas dimensões causais mais profundas (histórico-estruturais), bem como quase eliminadas as chances de se ampliar a definição e as alternativas de mensuração da pobreza contemporânea, que certamente está muito além da mera insuficiência de renda constatada nas famílias e pessoas.

1.2 – Métodos Diretos.

A partir das limitações contidas nos critérios que se valem tão somente da renda das famílias e pessoas como um recurso indireto para a identificação da pobreza, foram se desenvolvendo métodos mais diretos de aferição que, se por um lado, tornam mais difícil o tratamento estatístico convencional, por outro, partem de uma definição mais abrangente e adequada da pobreza.

Em especial, vale mencionar, no âmbito dos métodos diretos, dois critérios já bastante difundidos de análise:

- a) o critério das Necessidades Básicas Insatisfeitas – NBI; e
- b) o Índice do Desenvolvimento Humano – IDH.

O critério NBI consiste em verificar se os domicílios estão satisfazendo uma série de necessidades previamente estabelecidas, considerando pobres aqueles que não o tenham conseguido. Embora a identificação de tais necessidades dependa das especificidades de cada região e possam se alterar profundamente ao longo do tempo, parece que há um certo consenso em torno de algumas delas, tais como: densidade domiciliar (número de pessoas por cômodo na casa), grau de adequação da moradia (material de que é feita, localização, etc), abastecimento de água, lixo, esgoto e energia elétrica, fornecimento de segurança (policiamento), educação (escolas) e saúde (hospitais), capacidade econômica domiciliar (PIA, PEA), etc...(Feres & Mancero, 2000: 24-27).

Obviamente, o critério NBI também não está isento de arbitrariedades, tanto para a identificação de quais necessidades fundamentais considerar, como em torno a que valores de referência se apegar para cada item considerado. Por isso, a fim de amenizar estes problemas, recomenda-se um grande detalhamento das características censitárias da população e dos domicílios estudados, bem como uma grande desagregação geográfica das informações, como estratégia de

caracterização minuciosa de áreas e subgrupos populacionais portadores de necessidades básicas insatisfeitas.

Por sua vez, o IDH é um indicador-síntese das condições de vida de uma população, mapeado por três dimensões complementares: longevidade (expectativa de vida), conhecimento (escolaridade) e condições de vida (renda per capita). Na versão brasileira, que se convencionou denominar Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, produzido a partir de 1998 por uma parceria entre PNUD/IBGE/IPEA/FJP, alargou-se o leque de indicadores, de tal sorte a termos a seguinte configuração: longevidade (medida pela esperança de vida ao nascer e pela taxa de mortalidade infantil), conhecimento (medido pela taxa de analfabetismo, pelo número médio de anos de estudo da população adulta, pela porcentagem da população adulta com menos de quatro, oito e onze anos de estudo), condições de vida (medida pela renda familiar per capita, pelo grau de desigualdade L de Theil, pela porcentagem de pessoas com renda inferior a ½ s.m., pelo grau de insuficiência média de renda e pelo grau de desigualdade na população com renda insuficiente), condições de vida na infância (medida pela porcentagem de crianças que trabalham, pela porcentagem de crianças que não freqüentam a escola, pela defasagem escolar média e pela porcentagem de crianças com mais de um ano de defasagem escolar), condições de habitação (medida pela porcentagem da população que vive em domicílios com densidade média acima de duas pessoas por dormitório, pela porcentagem da população que vive em domicílios duráveis, pela porcentagem da população urbana que vive em domicílios com abastecimento adequado de água e com instalações adequadas de esgoto).

Tal qual o critério NBI, esse indicador IDH-ampliado também padece da disponibilidade de pesquisas e informações quantificáveis para se tornar operacional. Além disso, também devido à arbitrariedade presente na seleção das dimensões consideradas essenciais e dos indicadores a elas associados, o IDH – e seus derivados – acabam sendo menos usados para dimensionar a pobreza e mais para descrever regiões e populações particularmente afetadas pela pobreza. Este é na verdade um aspecto curioso do debate, que mostra como o conceito de pobreza está carregado pela idéia contida nos métodos indiretos, de insuficiência de renda! Assim, o esforço que se poderia considerar louvável de ampliar o escopo de discussão do fenômeno da pobreza contemporânea, acaba sendo minimizado e deslocado para outro campo, tratado então como complementar – ao invés de substituto – à visão tradicional dominante da pobreza como insuficiência de renda.

2. Pobreza como Privação de Capacidades.

O indiano Amartya Sen – prêmio Nobel de Economia – é uma das poucas vozes, ainda que influente, a desafiar o consenso em torno da estreita visão de pobreza como insuficiência de renda. Isso não significa que ele – e mesmo nós – não reconheça a suprema importância da renda como parâmetro fundamental de demarcação para o estudo da pobreza, ainda mais considerando o mundo capitalista dentro do qual estão inscritas as relações humanas contemporâneas.

O problema parece residir no fato de que, ao absolutizarem a renda como variável-chave (senão única!) no estudo da pobreza, acaba-se restringindo e limitando a própria compreensão do fenômeno (causas, conseqüências e formas de manifestação) que antes se queria investigar. Assim, o desafio trazido por Sen é o de tentar alargar o raio de compreensão do problema da pobreza, através da incorporação de novos e importantes elementos de análise que têm a missão de relativizar – não o de substituir – o papel central desempenhado pela renda no debate atual.

Para tanto, Sen substitui a idéia da pobreza como insuficiência de renda pela idéia da pobreza como privação de capacidades. As *capacidades* são definidas como atributos potenciais da pessoa humana, através dos quais ela pode exercer certas liberdades essenciais, tais como:

- a) *liberdades políticas*: referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc.;
- b) *facilidades econômicas*: são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletem no correspondente aumento de intitulecimentos econômicos da população;
- c) *oportunidades sociais*: são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc, as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada, mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas;

- d) *garantias de transparência*: referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar – a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas;
- e) *segurança protetora*: diz respeito a uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte.

(Sen, 1999: 55-57).

Em linhas gerais, isso significa “*melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação, desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins*” (Sen, 1999: 112). A idéia de privação de capacidades parece ser superior a idéia de insuficiência de renda por pelo menos 4 fatores, a saber:

- a) a simples posse de *renda* pode não ser um bom indicador de *capacidade*, pois a relação entre ambas pode ser seriamente afetada pela idade da pessoa, pelos papéis sexuais e sociais de cada um em suas respectivas sociedades, pela localização geográfica das populações, pelas condições epidemiológicas e por outras variações sobre as quais as pessoas podem não ter controle ou ter um controle apenas limitado;
- b) a simples posse de renda pode mascarar e encobrir a pobreza real causada, por exemplo, pelos aspectos listados acima, na medida em que impede a conversão da renda em capacidade de determinado indivíduo exercer certas liberdades essenciais;
- c) a (re)distribuição de renda dentro da família acarreta complicações adicionais na abordagem da pobreza baseada na renda familiar per capita;
- d) a privação relativa de rendas pode resultar em privação absoluta de capacidades, pois ser relativamente pobre em um país rico pode ser uma grande desvantagem em capacidade, mesmo quando a renda absoluta da pessoa é elevada pelos padrões mundiais. Em outras palavras, em um país rico, é preciso mais renda para comprar mercadorias suficientes para realizar o mesmo funcionamento social.

(Sen, 1999: 110-111).

É necessário reconhecer os avanços contidos na abordagem de Amartya Sen, no que diz respeito à plêiade de fatores adicionais à renda que precisam ser considerados para uma maior compreensão acerca do fenômeno da pobreza contemporânea, sobretudo pelo fato nada desprezível de que ele trabalha e dialoga *dentro* do campo dominante e ainda reducionista do debate sobre o tema.

Mas a despeito dos méritos de seu trabalho, é preciso também apontar para pelo menos dois aspectos limitadores do potencial de desenvolvimento futuro de sua perspectiva analítica. Em primeiro lugar, como ponto de partida fundamental de seu trabalho, está a crença absoluta nas liberdades individuais (econômicas e políticas) não só como o fim último do desenvolvimento humano, mas, sobretudo, como o principal meio para se obter aquele objetivo final. Ora, apesar de a conquista e a consolidação de liberdades individuais cada vez mais amplas ser provavelmente um dos maiores objetivos coletivos da humanidade, não parece nem um pouco óbvio o automatismo que ele pretende atribuir à liberdade – sobretudo à liberdade econômica ou dos mercados privados – como o melhor meio para a eliminação da pobreza e a geração de igualdades sociais. Pelo contrário, como bem demonstra a sólida produção teórica de Marx e as fortes evidências históricas de Polanyi, acerca das vicissitudes do liberalismo econômico, a primazia dos valores individuais privados sobre os valores coletivos públicos está longe de servir adequadamente de motor principal de equilíbrio social no mundo contemporâneo.

Em segundo lugar, sua ênfase sobredimensionada no indivíduo como agente principal da transformação social acaba restringindo a compreensão da pobreza como fenômeno econômico, social e político mais amplo. O entendimento da pobreza como privação de capacidades, se bem que alargue o raio de compreensão em relação ao critério da renda, nada mais é do que uma outra forma de ratificar a primazia do individual sobre o coletivo, fazendo o fenômeno da pobreza ser, em grande parte, resultado de *incapacidades* pessoais no exercício de determinadas liberdades, como a de auferir renda pelos próprios meios, no mercado. É isto que justificaria ações compensatórias à pobreza por parte do Estado, que se esforçaria ao máximo por não interferir na liberdade econômica e política dos demais membros desta sociedade que não estiverem sofrendo situações de risco social ou pobreza crônica.

Em suma, a lógica da *pobreza como privação de capacidades*, se tem o mérito de nos fazer ver porque a simples posse de renda não é condição suficiente para a superação de situações de pobreza, é incapaz de transcender o âmbito das determinações microeconômicas e micro-sociais que aprisionam e limitam o poder explicativo desta abordagem, impedindo-a de avançar rumo a uma explicação mais abrangente, de natureza mais histórica e conteúdo mais estrutural, como a que é tentada pela abordagem melhor explorada a seguir, que entende a pobreza como parte do problema mais geral de expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais no mundo capitalista contemporâneo.

3. Pobreza como Destituição de Direitos de Cidadania.

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

Em poucas palavras, a idéia central é a de que a história da civilização ocidental nos últimos trezentos anos estabeleceu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade em torno dos quais passaram a se organizar certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na idéia forte de *cidadania*, um conjunto espacial e historicamente constituído de direitos civis, políticos e sociais passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região. Neste sentido, fica cristalino o motivo de fundo pelo qual a renda – e mesmo as capacidades individualmente consideradas – são critérios insuficientes para servir de parâmetro para estudos de desigualdade e pobreza no mundo contemporâneo. Obviamente, essa mudança de compreensão implica a necessidade de reformatação conceitual da desigualdade e da pobreza, bem como dos instrumentais metodológicos de cálculo.

No que segue, vamos tratar apenas da fundamentação conceitual que envolve essa nova perspectiva analítica, não obstante a suprema importância das alternativas de mensuração e dimensionamento para a desigualdade e a pobreza segundo essa nova abordagem. Isto porque qualquer operacionalização de novas categorias de análise requer, antes de tudo, que se consolide uma nova forma de compreender os fenômenos da desigualdade e da pobreza no mundo atual,

compreensão essa que está muito além da noção de pobreza como insuficiência de renda, ou mesmo, como privação de capacidades individuais.

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

Em linhas gerais, pode-se dizer que “*o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuísem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos*” (Carvalho, 2001: 09). De maneira bastante abreviada, poderíamos definir os *direitos civis* como os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. O ponto fundamental dos direitos civis é a garantia das liberdades individuais. Os *direitos políticos*, por sua vez, poderiam ser associados à participação do cidadão no governo e administração da sociedade, seja de maneira direta, votando e sendo votado, seja de maneira indireta, através de manifestações públicas, organizações partidárias, livre associação, etc. A essência dos direitos políticos é a idéia da democracia representativa. Por fim, os *direitos sociais* poderiam ser classificados como direitos coletivos, que garantiriam a participação de toda a população na repartição da riqueza social, seja através do acesso a uma renda compatível com as necessidades básicas (alimentação, moradia, educação, saúde, previdência, etc), seja através do acesso a bens e serviços públicos (transportes, saneamento, segurança, etc). São os direitos sociais que permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo

sistema econômico e garantir um mínimo de bem-estar para todos. Assim, a idéia-força contida nos direitos sociais é a de igualdade e justiça social, em sua dimensão coletiva.⁵

Esse entendimento, sobretudo dos direitos sociais, como direitos coletivos, é um aspecto fundamental para a compreensão da pobreza nesta perspectiva, ou seja, entendida não como privação de capacidades individualmente consideradas (Amartya Sen), mas sim como privação de direitos coletivos, isto é, direitos cuja titularidade não pode ser individualizada, pois se aplica igualmente ao total de pessoas vivendo sob as mesmas normas e valores da cidadania. Em outras palavras, *“é um direito onde todos são sujeitos. Se todos são sujeitos do mesmo direito, todos têm dele disponibilidade, mas ao mesmo tempo ninguém pode dele dispor, contrariando-o, porque a disposição de um seria violar o direito de todos os outros”* (Souza Filho, 1999: 319).⁶

Embora as origens e princípios desses direitos remontem às revoluções inglesa, norte-americana e francesa, é com a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 que os valores fundamentais da liberdade e da igualdade alcançam pleno status, enquanto valores fundamentais da pessoa humana a serem conquistados, realizados, reconhecidos. Com isso, o problema principal dos direitos da cidadania no mundo de hoje não é, como bem observam Hanna Arendt, Norberto Bobbio, Chico de Oliveira e outros tantos, o de justificá-los, mas sim o de defendê-los.

⁵ Um ótimo relato da evolução dos direitos de cidadania no Brasil pode ser visto em Carvalho (2001).

⁶ No que se refere, por exemplo, ao caso brasileiro, a Constituição de 1988 estabelece uma ampla classe de direitos coletivos, tais como “um direito coletivo a uma administração pública fundada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, conforme a garantia dos artigos 37 e seguintes da Constituição”, um direito coletivo ao patrimônio cultural, sem titular individual, composto de bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, conforme dispõe o artigo 216”, “um direito coletivo dos povos indígenas, que garante, pelo artigo 231, o direito originário e coletivo sobre as terras que ocupam”, “um direito coletivo de proteção das culturas vivas, locais e atuantes no cenário brasileiro, expressa no artigo 215”, “um direito coletivo ao ambiente ecologicamente equilibrado, elevado à categoria de bem jurídico e, portanto, apropriável juridicamente de forma coletiva, conforme o artigo 225”, “um direito coletivo à biodiversidade, definido também no artigo 225”, “um direito coletivo ao consumidor, conforme artigo 219”, “um direito coletivo à emanção da ordem jurídica, para que se concretize como norma jurídica e possa ser exigido pela cidadania”, etc. (Souza Filho, 1999: 323 – 326). Ainda segundo o mesmo autor, “deve-se notar que embora a Constituição tenha albergado, criado e possibilitado a garantia de tantos outros direitos coletivos, como o acesso à terra, à assistência social, ao trabalho, à remuneração mínima, a regulamentação até agora está adscrita à moralidade dos atos administrativos, consumidor, meio ambiente e patrimônio cultural, apesar do processo judicial criado, a ação civil pública, dispor que qualquer interesse difuso pode por ela ser protegido. Muitos destes direitos coletivos têm expressão individual, mas nem mesmo na versão individual podem ainda ser efetivamente garantidos, como a educação, saúde e segurança, para ficar somente com os mais óbvios. Os direitos coletivos, portanto, já existem dentro do Direito e não fora dele, mas por ironia do sistema continuam invisíveis” (Souza Filho, 1999: 327).

Em Hanna Arendt, essa formulação toma a forma da defesa do princípio geral das pessoas e das coletividades de terem o direito primeiro de reivindicarem direitos, pois, ao contrário do que está prescrito nas Constituições modernas, as pessoas não nascem iguais em dignidade e direitos: *“a igualdade não é um dado – ele não é physis, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política”* (Lafer, 2001: 150). Mas uma vez reconhecidos como direitos desejáveis para a pessoa humana, *“não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garantí-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”* (Bobbio, 1992: 25). Em suma, os valores básicos dos direitos da cidadania – liberdades individuais, democracia representativa, justiça social – são princípios gerais cuja realização e proteção dependem de ações politicamente conscientes e orientadas para tal fim, motivo pelo qual é importante preservar a esfera pública livre da lógica das decisões privadas, sob o risco de, como diz Chico de Oliveira, *“privatizar-se o público, destituir-se a fala e anular-se a política”*, colocando sob ameaça os próprios direitos da cidadania – direitos do antivalor – construídos nesses últimos trezentos anos de história da civilização ocidental (Oliveira, 1999).

O resultado desta ameaça seria, evidentemente, o aumento da pobreza entendida nesse sentido forte – *pobreza como destituição de direitos da cidadania*. É justamente a esse fenômeno em curso que Chico de Oliveira se refere ao caracterizar o caso brasileiro: *“o apartheid se caracteriza como um campo semântico em que os significados dos direitos e conquistas civilizatórias, plasmados em direitos sociais, trabalhistas, civis e políticos são transformados em obstáculos ao desenvolvimento econômico, e mais, são transformados em fatores causais da miséria, pobreza, exclusão e ausência de cidadania. A proteção social, por exemplo, transforma-se em custo Brasil. a estabilidade, inamovibilidade, do funcionalismo público, alavanca da modernidade num continente cuja história de caciquismo continua a reiterar-se, são transformadas em causa do déficit público e da inflação. Os direitos humanos, em sua expressão moderna, ápice da formação da cidadania, são transformados em causação da barbárie e da violência: o direito civil e político de protestar é reprimido não apenas com violência, o que se dá mesmo em qualquer democracia. Ele é desqualificado como direito. Há, no ar, uma espécie de sociabilidade da apartação, da segregação, do confinamento; sobre ela, reforçando-a, as*

políticas empreendidas aumentam-lhe o alcance, a legitimam, e, suprema ironia, a metamorfoseiam em modernidade: os signos do apartheid são, agora, sinais da individualidade, da capacidade de empreendimento” (Oliveira, 1997: 216).

Apesar de longa, a citação acima resume bem o dilema fundamental de hoje, no campo das opções metodológicas para o tratamento da desigualdade e da pobreza: ou se continua com critérios restritivos do tipo “pobreza como insuficiência de renda”, e neste caso, pouco se diz ou se explica do fenômeno que se quer entender; ou se avança para uma compreensão mais ampla do problema, tal como a proposta de entendimento da “pobreza como destituição de direitos da cidadania”, ainda que essa escolha represente mais dificuldades de cálculo (parte fácil de resolver nesta questão), ou mais dificuldades políticas para o seu enfrentamento (parte realmente difícil de resolver, sobretudo pelos custos de desmantelamento da lógica atualmente vigente e cômoda de tratar a pobreza como um subproduto indesejado e residual do modelo econômico adotado).

Ainda tendo em vista a citação de Chico de Oliveira, é preciso dizer que o fato de a escolha metodológica para estudos de desigualdade e pobreza ser na verdade de fundo político (pois apenas superficialmente parece que se trata de opções técnicas), revela a distância que ainda precisamos caminhar para conferir à pobreza contemporânea o status que realmente possui, com todos os seus significados, isto é, de caracterizar situações de privação e destituição de direitos fundamentais da pessoa humana, que muito extrapolam a idéia de insuficiência de renda ou mesmo de capacidades individuais.

4. À Guisa de Conclusão: Direitos Amplos de Cidadania e Inclusão Social.

Embora, evidentemente, este texto não pretenda oferecer soluções definitivas sobre o assunto, é possível dizer, sobre a questão dos princípios de justiça em política social, que o debate brasileiro sobre o assunto parece polarizar-se em torno de basicamente duas posições.

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

vertente analítica pretende entender e solucionar as questões da desigualdade e da pobreza no país.

De outro lado, por sua vez, há um grupo de estudiosos que localiza o problema não exatamente no arcabouço institucional existente, mas sim na forma excludente de funcionamento do capitalismo no Brasil, vale dizer, no fato de o capitalismo tardio e periférico aqui instalado não ter conseguido, senão parcial e precariamente, alimentar o sistema de proteção social com trabalhadores assalariados formais (leia-se: regularmente contratados e, portanto, contribuintes da previdência estatal).

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

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

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

absorver, satisfatoriamente, contingentes crescentes de trabalhadores ao padrão de proteção social dominante, mesmo na presença de taxas de crescimento econômico mais elevadas que as atuais.

Por seu turno, contra as teses da corrente que defende a *focalização*, é preciso dizer que a universalização das políticas sociais em geral (e não sua focalização) parece ser a saída mais adequada, ainda que fiscalmente onerosa, para justamente combater com maior dose de efetividade e eficácia a estrutura perversa de desigualdades do país.⁷ Aliás, cremos que é justamente a opção universalizante das políticas sociais, num contexto de acesso extremamente desigual da população aos bens e serviços sociais públicos, que pode tornar a ação estatal mais progressiva e inclusiva, além de mais fácil operacionalização, posto prescindir de definições sempre problemáticas para linhas de pobreza, cadastro de pobres quase sempre corruptível e gerador de injustiças na fronteira das linhas de pobreza, mecanismos quase sempre falhos de controle das ações focalizadas, além de duvidosos no que respeita aos critérios (quase sempre privados) de avaliação de eficiência e eficácia de políticas que são, em si mesmas, de natureza social. Enfim, devido a motivos como os apontados que acreditamos ser as políticas de focalização as mais custosas do ponto de vista da operacionalização e as que mais tendem a estigmatizar os beneficiários dos programas sociais e a injustiçar aquela parcela que, tão pobre quanto a anterior, acaba ficando fora da concessão de benefícios e transferências oficiais. Por outro lado, tal como atestam estudos empíricos nas áreas da saúde (SUS), educação (Fundef), assistência (BPC), previdência rural e outros, tem-se que a universalização de políticas sociais tende a ser tão mais progressiva e redistributiva justamente em contextos onde é mais desigual o ambiente socioeconômico sobre o qual elas atuam.

No âmbito da opção universalizante acima descrita, acreditamos ser necessário enfrentar também a questão relativa ao *financiamento da proteção social* condizente com o princípio de justiça acima defendido. Para tanto, inicialmente é preciso dizer que a estratégia social dos governos que administraram as políticas públicas brasileiras ao longo dos anos 90 foi também uma estratégia para *resolver* o problema do financiamento das políticas sociais, ainda que fosse uma estratégia tão somente implícita, jamais declarada. Universalização restrita, focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal e privatização de parte não desprezível das políticas sociais concorrem, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social,

⁷ Ver Delgado & Cardoso Jr. (2000) e Schwarzer & Querino (2002).

notadamente em âmbito federal, o que é também coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo face aos constrangimentos macroeconômicos (auto) impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica.

Enquanto a tríade “universalização restrita, focalização e descentralização fiscal” significa redução de gastos sociais potenciais, com rebatimentos negativos em termos da cobertura e atendimento social básico à população, a “privatização de setores rentáveis das políticas sociais” é, ao contrário, uma forma de transferir parte significativa do financiamento da provisão de bens e serviços sociais diretamente para as próprias famílias, que são obrigadas a assumir custos crescentes e redução da renda disponível em função da ausência ou precariedade da provisão pública, notadamente nas áreas de saúde, previdência e educação. Tendo em conta ainda a regressividade da estrutura tributária, cuja base de arrecadação concentra-se preponderantemente sobre bens e serviços e folha de salários, mais o fato de a maior parte dos impostos e contribuições devidos por empregadores ser repassada aos preços, conclui-se que as classes que vivem do trabalho (e dentre estas, as mais pobres) são as que, em verdade, financiam praticamente a totalidade dos gastos sociais no Brasil.

Por isso, um grande e inadiável tema dos debates atuais na área social é o do financiamento dos gastos públicos. Um dos problemas mais evidentes é que tal debate se faz isolando-se ambas as dimensões do problema, de modo a parecer que reforma tributária não tem nada que ver com gasto social, redução das desigualdades e combate à pobreza. Assim, tornar-se necessário tentar estabelecer algumas das vinculações mais diretas entre as dimensões do financiamento (estrutura tributária) e gastos sociais (estrutura fiscal).⁸

Em primeiro lugar, é preciso dizer que uma estratégia de universalização das políticas (e portanto dos gastos) sociais só pode ter efeito redistributivo satisfatório se colado a uma estrutura tributária (lado da arrecadação) condizente com princípios do tipo *rawlsianos* de justiça distributiva.⁹ No caso concreto que estamos analisando, isso equivale a pensar uma estrutura

⁸ Sobre o tema do financiamento e gastos sociais no Brasil, ver Dain (1989 e 2001), Castro et alli, 2003 e IPEA – Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, vários números.

⁹ Sucintamente, o princípio rawlsiano de justiça social propõe que: i) as pessoas devem ter direitos iguais em um sistema abrangente de liberdades civis e políticas; ii) as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de tal forma que estejam ligadas a posições abertas (de acesso potencial livre) a todos os cidadãos, sob condições de igualdade de oportunidades. Além disso, prevê que o sistema favoreça sempre os menos privilegiados do regime de estratificação, isto é, que forneça o máximo de vantagens para as pessoas em piores condições e posições sociais, o que sugere um tipo de igualitarismo ativo que, portanto, referendaria atitudes e intervenções públicas contra as

tributária centrada sobre o patrimônio (ou seja, estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, cuja estrutura de distribuição no Brasil é vexatória) e progressiva no que tange aos fluxos de renda. Embora seja necessária toda uma engenharia política e tributária para alterar a estrutura final do financiamento público, posto tratar-se do mecanismo através do qual uma sociedade interfere na distribuição primária da renda, é fundamental atentar para o princípio que historicamente justificou mudanças tributárias no passado, qual seja, o princípio da vinculação entre base nacional da acumulação capitalista e base ótima de tributação.¹⁰

A diversificação das fontes de tributação, aliada a uma simultânea ampliação das bases de incidência, foram sempre respostas necessárias do poder público frente à complexificação do sistema econômico. Parte dos problemas atuais do nosso sistema tributário, portanto, estão ligados a uma situação de descompasso entre a dinâmica da economia real e o arcabouço institucional existente. Trata-se de um descompasso entre a base principal sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era global financeirizada e a estrutura de financiamento público anacrônica, a qual ainda onera proporcionalmente mais os setores econômicos tradicionais da acumulação (de base industrial e comercial), em favorecimento relativo dos novos setores de ponta da dinâmica econômica atual (de base financeira e de serviços, aí inclusos os setores de entretenimento e de serviços tecnológicos e de comunicação).

desigualdades sistêmicas. Enquanto o critério de justiça liberal-paretiano sustenta que uma situação de estratificação social é melhor que outra sempre que pelo menos um dos seus membros esteja em situação mais vantajosa e desde que isso não coloque nenhum outro em uma situação pior, o critério de justiça liberal-rawlsiano sustenta que uma situação de estratificação é melhor que outra sempre que alguém menos favorecido esteja em melhor posição relativa, mesmo que isso implique o desfavorecimento de alguém originalmente em situação melhor (mas ainda mais vantajosa que a nova posição alcançada pela pessoa menos privilegiada). Ver Rawls, 2002.

¹⁰ Historicamente, no Brasil, ainda que de maneira não declarada ou totalmente consciente, a estrutura tributária foi sempre se movendo e se alterando em direção à chamada base ótima de tributação, aquela sob a qual se estrutura a dinâmica de acumulação de capital de um país. Não é à toa, por exemplo, que a tributação do período imperial no Brasil recaía sobre o comércio exterior, cujas atividades de importação e exportação foram a base da dinâmica econômica até a década de 1930. Com o deslocamento do núcleo dinâmico da acumulação de capital para o mercado interno, a estrutura tributária voltou-se para os impostos incidentes sobre o consumo interno e, posteriormente, com o aprofundamento da industrialização no país, a reforma do PAEG (1964/67) praticamente refundou os esquemas de financiamento público e partilha federativa, fazendo o principal da arrecadação incidir sobre a renda (IR, âmbito federal), produção (IPI, âmbito federal) e circulação de mercadorias (ICM, âmbito estadual) e serviços (ISS, âmbito municipal). Finalmente, a Constituição de 1988 tentou diversificar as fontes e alargar ainda mais as bases de incidência dos tributos, mas uma série de circunstâncias ligadas à forma pela qual as mudanças foram sendo introduzidas acabou acentuando, ao invés de ir eliminando, a anacronia do sistema frente à nova realidade econômica da década de 1990. Por isso, ainda que modificações na institucionalidade do sistema tributário sempre ocorram com um certo atraso inevitável, encontramos-nos novamente em uma situação na qual urge promover nova adequação entre base ótima de tributação e base nacional de acumulação de capital. Ver Giambiagi & Além, 2000.

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

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

Por fim, atendo-se especificamente à questão dos gastos sociais, não é difícil observar, também aqui, uma alta dose de *hibridismo* nos seus esquemas próprios de financiamento, hibridismo este que vai desde a utilização de recursos orçamentários em geral (caso da educação, por exemplo), passando por vinculações específicas (casos da saúde, assistência social e regime geral urbano da previdência pública), até o uso de fundos patrimoniais (como o FAT no caso das políticas de emprego, incluindo o seguro-desemprego, e o FGTS para as áreas de habitação e saneamento). Embora saibamos que o resultado atual desta institucionalidade fiscal-tributária derive de uma série de circunstâncias e fatores de ordem econômica e também de interesses e disputas políticas importantes em cada arena decisória, não deixa de ser sintomático, para os objetivos deste ensaio, verificar, primeiro, que inexistem princípios explícitos à estruturação das políticas sociais no país; segundo, que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, que de outra maneira convergiriam tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva; terceiro, por fim, que o arranjo fiscal-tributário em cada caso concreto das

políticas sociais mascara (mas não esconde!) diversos graus de injustiça (e, portanto, ineficácia) distributiva, tal qual exemplificamos rapidamente abaixo.

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

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

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

nacional e portanto não deveriam ser a fonte sobre a qual acaba recaindo o ônus da contribuição para o financiamento da previdência rural.

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

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

Neste quadro, a manter-se a função-objetivo primordial do governo federal, no sentido de manter superávits primários elevados para garantir o refinanciamento da dívida pública, e transmitir a sensação de credibilidade e de governabilidade em prol da estabilização monetária, duas conseqüências se manifestam do ponto de vista da gestão social.

Em primeiro lugar, as políticas sociais setoriais tornam-se insuficientes, diante do quadro de restrições macroeconômicas, para combater a pobreza e a estrutura de desigualdades da sociedade brasileira. Em segundo, os gastos sociais tradicionais tendem a se transformar (depois da infraestrutura social: saneamento e habitação) na nova fronteira do superávit primário. Tal parece ser, aliás, o objetivo não declarado das constantes propostas em circulação, acerca da desvinculação do salário mínimo como indexador dos benefícios da previdência e da assistência social e da desvinculação que as contribuições sociais e demais impostos possuem em relação aos principais componentes do gasto social federal.

Referências Bibliográficas.

- Bobbio, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.
- Carvalho, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- Feres, J. C. & Mancero, X. *Enfoques para la Medicion de la Pobreza: Breve Revision de la Literatura*. Santiago: CEPAL, 2001.
- Hoffmann, R. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. Em: Henriques, R. (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- Hoffmann, R. *Distribuição de Renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Edusp, 1998.
- Instituto Cidadania – *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de combate à fome no Brasil*. (julho / 2001).
- Lafer, C. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- Oliveira, F. *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- Oliveira, F. & Paoli, M. C. *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.
- Paes de Barros, R. et alli. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Em: Henriques, R. (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- Paes de Barros, R. et alli. Mercado de trabalho e pobreza no Brasil. Em: Henriques, R. (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- Paes de Barros, R. et alli. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. Em: Henriques, R. (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- Paes de Barros, R. et alli. *Uma Avaliação dos Impactos do Salário Mínimo sobre o Nível de Pobreza Metropolitana no Brasil*. Brasília: IPEA, TD n. 739, 2000.
- Paes de Barros, R. et alli. Aposentadoria e pobreza no Brasil. Em: MPAS, Coleção Previdência Social, série debates: “Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza”, 2000.
- Pochmann, M. *O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- Rocha, S. Estimação de linhas de indigência e de pobreza: opções metodológicas no Brasil. Em: Henriques, R. (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- Rocha, S. *Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real*. Brasília: IPEA, TD n. 721, 2000.
- Sen, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 1999.
- Sen, A. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.
- Souza Filho, C. F. Os direitos invisíveis. Em: Oliveira, F. & Paoli, M. C. *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.