

APRESENTAÇÃO

Por um novo contrato social global

A proteção das pessoas fracas e vulneráveis, idosas, muito jovens e grávidas tem sido um mandato ético (e muitas vezes religioso) de todas as sociedades humanas da história, sem o qual a espécie não teria sobrevivido.

No século XIX, a industrialização e a urbanização mudaram dramaticamente a composição das famílias e comunidades, destruindo as formas tradicionais de organizar essa proteção. Ao mesmo tempo, a industrialização teve como conseqüências uma geração de riqueza sem precedentes, assim como desigualdade e pobreza dramáticas – o que levou a lutas sociais.

Em 1881, o conservador chanceler alemão Otto von Bismarck declarou ao Parlamento alemão (*Reichstag*) sua convicção de que “a cura dos males sociais não deve ser buscada somente na repressão aos excessos socialdemocratas, mas na mesma medida pela promoção do bem-estar dos trabalhadores”. Posteriormente, foi aprovada uma lei de seguro de saúde para a classe trabalhadora alemã, em 1883, com a introdução do seguro nacional obrigatório para a maioria de trabalhadores manuais e de colarinho branco. Em 1889, foi aprovada uma lei sobre a aposentadoria de trabalhadores, artesãos e aprendizes.

Era uma idéia cuja hora tinha chegado e não somente uma manobra política astuta de um estadista conservador para superar opositores políticos. Essa fórmula espalhou-se rapidamente pelas fronteiras geográficas e ideológicas.

Em 1885, a Noruega aprovou decreto de cobertura para acidentes de trabalho e criou um fundo estatal para ajudar doentes e fornecer auxílio-funeral. O professor de Economia Pública, Ebbe Hertzberg, utilizou, pela primeira vez, o termo “estado do bem-estar social” (*welfare state*), em 1884.

A Dinamarca promulgou uma lei de aposentadoria em 1891. Logo depois, a Suécia desenvolveu o primeiro plano de pensão nacional universal. Na América Latina, Argentina, Chile e Uruguai, estabeleceram-se sistemas de benefícios sociais no início da década de 1920. Nos Estados Unidos, que enfrentavam o empobrecimento dramático causado pela “Grande Depressão” de 1929, o presidente Franklin Roosevelt criou o Comitê de Segurança Econômica e incorporou recomendações à Lei de Seguridade Social de 1935. Quando a lei entrou em vigor, em 1940, após outra profunda recessão em 1937, mais da metade de trabalhadores e trabalhadoras do país era coberta por benefícios.

Consenso universal

A noção de serviços sociais universais e a proteção contra os riscos sociais garantida pelo Estado atingiu um consenso sem precedentes entre trabalhadores(as) e seus sindicatos, empregadores(as), políticos(as) da esquerda e da direita e lideranças religiosas. Até mesmo as companhias privadas de seguros apoiavam essa noção, pois não podiam fazer seguros lucrativos para as pessoas pobres ou para trabalhadores e trabalhadoras contra os riscos múltiplos que enfrentavam. Em 1948, o direito à seguridade social e a um padrão de vida adequado foram incluídos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 22 e 25). Esses mesmos direitos foram, posteriormente, consagrados em outros instrumentos-chave da Organização das Nações Unidas (ONU), como mostra a Tabela 1.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define a seguridade social como “um conjunto de instituições, medidas, direitos, obrigações e transferências cuja meta primária é garantir o acesso aos serviços de saúde e sociais; prover segurança de renda para ajudar a enfrentar riscos importantes da vida (entre eles, perda de renda por invalidez, velhice ou desemprego) e prevenir ou amenizar a pobreza”.¹

Em cada país, a proteção social é uma determinada combinação de duas modalidades opostas. A primeira vincula os benefícios recebidos pelos indivíduos às contribuições que fizeram – as poupanças de toda uma vida geram retornos na forma de seguro contra riscos individuais ou de um plano de pensão baseado na capitalização individual. A segunda modalidade se baseia na solidariedade coletiva e na justiça social. É o caso de serviços sociais universais ou da assistência social.

As contribuições individuais na forma de impostos não têm relação direta com os benefícios recebidos e, na verdade, a maioria de beneficiários(as) vivem na pobreza e, portanto, contribuiriam menos. Os serviços universais e a assistência social são mecanismos de distribuição que canalizam recursos das pessoas que têm mais para aquelas que mais necessitam. Os impostos progressivos – imposto de renda, sobre a herança ou sobre os ganhos do capital – têm sido componente essencial das políticas redistributivas.

¹ Ver *site* da OIT: <www.oitbrasil.org.br/>.

TABELA 1 – Direitos à seguridade social e a um padrão de vida adequado

Autoridade	Seguridade social	Padrão de vida adequado
Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)	Artigo 22 – Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.	Artigo 25 (1) – Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.
Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966; entrou em vigor em 1976)	Artigo 9 – Os Estados-parte no presente pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais.	Artigo 11 (1) – Os Estados-parte no presente pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um padrão de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a melhoria constante das suas condições de existência.
Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)	Artigo 26 (1) – Os Estados-parte reconhecerão a todas as crianças o direito de usufruir da seguridade social, incluindo seguro social, e adotarão as medidas necessárias para lograr a plena consecução desse direito, em conformidade com suas legislações nacionais.	Artigo 27 (1) – Os Estados-parte reconhecem o direito de toda criança a um padrão de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. Artigo 27 (3) – (...) e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.

Fonte: Organização das Nações Unidas. Disponível em: <www.un.org/>. Acesso em: 10 nov. 2007.

E quanto aos países pobres?

Depois da Segunda Guerra Mundial, os gastos com seguridade social cresceram rapidamente nos três grupos de países industrializados, atingindo pelo menos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na maioria dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, até mesmo, superando os 20% em alguns deles (Townsend, 2007).

Nos países em desenvolvimento, a situação é muito diferente. A maior parte dos países de baixa renda compromete menos de 5% do PIB com os serviços sociais e benefícios públicos e, alguns deles, menos de 1% a 2% do PIB. No Quênia e em Zâmbia, a alocação total mal atinge 0,3%. Assim, embora a renda *per capita* da França seja 30 vezes maior que a de Zâmbia, o gasto público *per capita* em Zâmbia está abaixo de US\$ 5 por ano, **mil vezes menos** que na França.

Em geral, a seguridade social nos países em desenvolvimento está limitada ao setor “moderno” da economia e aos(às) trabalhadores(as) do setor formal urbano, excluindo a população rural e o setor informal – a maioria da população. Portanto, arranjos tradicionais e informais de proteção social cumprem um papel vital.

Temos famílias e comunidades afetadas pelos mesmos riscos que os indivíduos enfrentam – por exemplo, nos casos de seca prolongada, conflitos ou pandemias como a do HIV/Aids – que não podem contar com seguro e proteção socioeconômica quando mais precisam. Por outro lado, as formas tradicionais de estruturas familiares e comunitárias estão desaparecendo em consequência das mudanças socioeconômicas e da crescente urbanização. Como nenhuma outra forma de organização social substituiu a antiga, as mulheres são ainda mais sobrecarregadas com responsabilidades adicionais.

As políticas públicas de proteção social são uma solução natural. O Estado pode promover incentivos apropriados e exercer a necessária pressão para provisão de bens públicos. Além disso, tem obrigação legal de proteger e promover os direitos sociais, econômicos e políticos. As limitações financeiras podem tornar essa tarefa bastante difícil. Entretanto, o Estado não precisa depender somente de transferências de renda e das formas tradicionais da seguridade social. As políticas que promovem os meios de subsistência e reforçam os sistemas informais de proteção social são igualmente fundamentais para o estabelecimento de formas eficientes de seguridade social nos países em desenvolvimento.

SEGURIDADE NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

A análise da experiência dos países desenvolvidos agrupa-os em três categorias amplas:

- o modelo “liberal” ou “residual” – assim chamado porque o Estado somente intervém em última instância, como nos Estados Unidos e no Reino Unido – com a contribuição mais baixa das pessoas, porém, com patamares relativamente mais altos de pobreza;
- o modelo “corporativista” – da Alemanha, da Áustria e, originalmente, da maioria do mundo católico – com ênfase na coesão social e nos acordos tripartites entre trabalhadores(as), empregadores(as) e Estado, e com benefícios derivados de programas cuidadosamente regulamentados, correspondendo a diferentes setores de atividades (daí vindo a denominação “corporativista”);
- o modelo “nórdico” ou “socialdemocrata” – originário da Escandinávia – baseado na solidariedade, em serviços universais e direitos sociais, que são prerrogativas de cada cidadão e cidadã como tal e não como membro de um grupo particular. ■

A questão é saber quanto o Estado está disposto a intervir para oferecer proteção social às pessoas vulneráveis da sociedade. Com o passar do tempo, a maior parte dos países em desenvolvimento estabeleceu alguma forma de sistema distributivo, regido por uma variedade de políticas fiscais.

A partir de meado da década de 1970, no entanto, os gastos sociais dos países em desenvolvimento começam a ser atacados pelas políticas de ajuste estrutural promovidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A seguridade social foi retratada como inimiga do crescimento, do investimento estrangeiro e do espírito empreendedor. Em consequência, os benefícios foram reduzidos, os sistemas de pensão foram privatizados e os subsídios que funcionavam como mecanismo de redistribuição foram desmantelados – especialmente nas áreas rurais não alcançadas pela seguridade social convencional ou por serviços públicos essenciais. Este relatório apresenta numerosos exemplos desses fenômenos.

Números reveladores

Em documento recente de discussão da OIT, Peter Townsend, professor de Políticas Sociais Internacionais da Escola de Economia de Londres, escreveu:

A alegada incompatibilidade entre gastos sociais e crescimento econômico não é confirmada pela experiência. A idéia que teve muita influência nos últimos trinta anos [...] de que investi-

mentos altos em serviços sociais públicos e seguridade social desestimulam o crescimento e que o crescimento econômico em si mesmo levará à redução da pobreza, não conta com o apoio de provas convincentes da pesquisa. Há mais evidências em favor da idéia oposta, de que elevados gastos públicos na área social têm efeitos positivos sobre o crescimento. (Townsend, 2007)

Da mesma forma, uma pesquisa sobre a Índia, realizada por Patrícia Justino para o Núcleo de Pesquisa da Pobreza da Universidade de Sussex, revelou:

Os gastos com serviços sociais podem ter um efeito positivo sobre a redução da pobreza e sobre o crescimento econômico numa economia pobre [...] esses resultados questionam o entendimento anterior de que as políticas de seguridade social e de proteção social podem representar uma sobrecarga financeira insustentável para as economias pobres. No caso da Índia, os gastos com serviços sociais não somente contribuíram para a diminuição da pobreza, como também criaram condições para a promoção do crescimento econômico. (Justino, 2003)

Entretanto, conforme é demonstrado neste relatório, nas últimas duas décadas, houve mudanças drásticas na estrutura de governança da seguridade social, incluindo a privatização total ou parcial e a redução de seus benefícios em muitos países em desenvolvimento e com economias em transição.

O debate em torno da seguridade social ocorreu em todo mundo, mas um estudo do professor do Departamento de Economia Aplicada da Universidade de Valencia (Espanha), Carlos Ochando Claramunt, revelou que “até o momento, nenhum país europeu [ocidental] desmontelou o estado do bem-estar social em busca de novas maneiras de financiamento, administração e proteção que garantissem melhores resultados em termos de eficiência, eficácia e equidade” (Claramunt, 2005).

Ao analisar a introdução de parcerias público-privadas e de gestão voltadas para o mercado no sistema de saúde espanhol, esse estudo conclui:

Até esse momento não ficou demonstrado, nem teórica nem empiricamente, que a introdução de novos sistemas de gestão tenham melhorado a eficiência dos serviços de saúde. (Claramunt, 2005)

A decisão de quais direitos são garantidos e até que ponto, implica um grande debate em cada sociedade para determinar quais riscos se tornam responsabilidade coletiva e por quais bens públicos o Estado é responsável, independentemente de sua provisão por instituições públicas ou privadas.

A provisão de serviços pelo Estado e seu financiamento por cidadãos e cidadãs por meio dos impostos são elementos básicos da relação entre o governo e sua cidadania. Estudos demonstram que uma base ampla de contribuintes financiando serviços públicos universais tem relação direta com democracias que funcionam, desigualdades reduzidas e erradicação da pobreza (DAC Govnet, 2007).²

O oposto também é verdade, sendo mais provável encontrar regimes autoritários que não prestam contas e tendem à corrupção nos países com serviços públicos limitados e uma base de contribuintes estreita. Nesses casos, a receita governamental provém de outras fontes, como indústrias extrativas ou mesmo ajuda externa, com os governos prestando contas aos doadores, mas não à sua cidadania.

Não é coincidência que a redução drástica dos benefícios da seguridade social esteja sendo difícil ou impossível de realizar em países com democracias que funcionam. No caso do Uruguai, por exemplo, as reformas induzidas pelo Banco Mundial foram derrotadas em referendo e terminaram sendo introduzidas somente versões diluídas do novo modelo. Isso ajuda a explicar a situação atual do país, com os mais baixos índices de pobreza e desigualdade da América Latina – a região mais desigual do mundo.

Por outros compromissos

No fim do século XX, havia evidência esmagadora de que várias décadas de política de desenvolvimento orientadas, quase exclusivamente, para o crescimento econômico não haviam reduzido a distância entre os países pobres e ricos, enquanto o processo de liberalização comercial e desregulamentação financeira conhecido como “globalização” estava, na verdade, aumentando as desigualdades entre os países e no interior deles.

As esperanças de um “dividendo da paz” depois do fim da Guerra Fria não se materializaram. Por isso, a ONU articulou nova agenda social em uma série de conferências mundiais. A igualdade entre os gêneros e a erradicação da pobreza foram estabelecidas como metas para a comunidade internacional, em 1995, na Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, e na Cúpula Social em Copenhague. Em 2000, a Cúpula do Milênio definiu um conjunto de metas mensuráveis e com prazos de implementação para os serviços sociais essenciais e a erradicação da pobreza, conhecidas como Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs).

Essas metas expressavam compromisso dos governos dos países pobres e ricos de atingirem um mínimo de serviços sociais que tornassem possível a “dignidade para todas as pessoas”. No entanto, em geral, tais metas não são formuladas em termos de direitos ou prerrogativas de trabalhadores(as) ou das pessoas que vivem na pobreza. Em uma tentativa de reverter o declínio dos fluxos de ajuda, foi enfatizada a necessidade de alcançar resultados visíveis e mais imediatos, assim como a eficiência na prestação de serviços e na assistência às pessoas “mais pobres entre os pobres”.

As políticas “focadas” diretamente nas pessoas mais necessitadas devem permitir uma distribuição progressiva dos recursos e concentrar esforços e dinheiro público, tanto nacional como internacional, nas áreas geográficas mais afetadas ou em grupos específicos que vivem na pobreza (Mkandawire, 2007). As pessoas beneficiárias dos serviços sociais que não estiverem inclusas em tais categorias deverão, em grande medida, financiar seus serviços sociais, seja pagando por eles, seja usando seguros individuais.

A focalização é essencial em situações de emergência e, em muitos casos, a assistência às pessoas pobres pode ser concebida como situação de emergência. Porém, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (2006) da ONU argumenta que essa prolongada focalização – como política social predominante ou mesmo única – fortalece a dependência das pessoas beneficiárias da ajuda governamental. Cria uma “armadilha da pobreza” que solapa a motivação para o trabalho e para desenvolver suas próprias capacidades. Além disso, estimula o clientelismo político e a corrupção e solapa o princípio democrático de desenvolver as capacidades de cidadãos e cidadãs para que se tornem atores autônomos na sociedade.

Os serviços para as pessoas pobres terminam sendo serviços pobres, conforme a famosa declaração de Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1998. Os serviços universais têm mecanismos embutidos por meio dos quais as demandas de qualidade feitas por contribuintes de classe média “puxam para cima” as pessoas pobres. Tais serviços também estabelecem uma correlação entre proteção social e inclusão social, pois para manter políticas de proteção social universais de alta qualidade, os governos precisam fomentar o emprego para arrecadar os impostos e as contribuições da seguridade social que dele derivam.

Porém, não é suficiente dizer que os países em desenvolvimento devem seguir o mesmo caminho de redistribuição e proteção social percorrido há um século pelos países industrializados e, agora, ricos.

² GOVNET (DAC Network on Governance) (2007). “Taxation and Governance”. Versão 1.2, agosto (versão preliminar).

Otto von Bismarck nem mesmo pensava em fuga de capitais, porque os capitais não podiam se deslocar e ele podia proteger a industrialização de seu país com tarifas. No atual mundo globalizado, a mobilização nacional de recursos para políticas sociais exige um ambiente internacional favorável, que detenha a “corrida para o fundo do poço” de reduzir impostos e contribuições da seguridade social das corporações transnacionais com a finalidade de atrair investimentos.

Os paraísos fiscais e os centros bancários *offshore* – que estimulam a sonegação fiscal e promovem a corrupção – devem ser restringidos. É preciso, também, controlar a volatilidade dos mercados financeiros, que força os países pobres a manter enormes recursos congelados, na forma de reservas, no lugar de investi-los em infra-estrutura e capital humano.

Além disso, deve-se prover ajuda internacional – como exigido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos –, que deve ser realizada de modo previsível, gerando prerrogativas, sem repetir, em escala internacional, a mesma “armadilha da pobreza” e o clientelismo da assistência nacional focalizada.

As conclusões das organizações cidadãos publicadas no relatório 2007 do *Social Watch/Observatório da Cidadania* demonstram, de forma ampla e direta, como o direito humano à seguridade social é violado cotidianamente, da mesma forma que oferece valiosas sugestões sobre como fazer desse direito uma realidade.

É extremamente necessário realizar um novo pacto social nacional e global para equilibrar os direitos individuais e sociais, ambos universalmente reconhecidos, e equilibrar regras e disciplinas internacionais com o “espaço das políticas” nacionais, no qual o debate democrático molda as prioridades de cada país.

Uma maioria absoluta da humanidade que vive na pobreza é muito jovem ou muito velha, está doente ou incapacitada, pertence à identidade de gênero ou ao grupo étnico ou cultural “errado” e sofre a negação de direitos reconhecidos universalmente, em um momento da história em que riqueza e conhecimento nunca foram tão abundantes. Portanto, a questão não é saber se seguridade social é compatível com globalização, mas se a existência civilizada globalizada é possível sem a implementação do direito humano universal à seguridade social. ■

ROBERTO BISSIO
Secretariado Internacional do *Social Watch*

Referências

- CLARAMUNT, Carlos Ochando. Estado del bienestar: retos y oposiciones de reforma. *QPE*-Revista eletrônica do Departamento de Economia Aplicada da Universidade de Valencia, Valencia, n. 9, jan./abr. 2005. Disponível em: <www.uv.es/~qpe/revista/num9/ocha-pre9.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago do Chile: Cepal/ONU, fev. 2006. 193p. (LC/G.2294 SES.31/3/E). Disponível em: <www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/24079/P24079.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>. Acesso em: 10 nov. 2007.
- GOVNET (DAC Network on Governance) (2007). “Taxation and Governance”. Versão 1.2, agosto (versão preliminar)
- JUSTINO, Patricia. *Social security in developing countries: myth or necessity? Evidence from India*. Brighton: Universidade de Sussex, set. 2003. (Prus Working Paper n. 20). Disponível em: <www.sussex.ac.uk/Units/PRU/wps/wp20.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2007.
- MKANDAWIRE, Thandika. “Targeting and universalism in poverty reduction”. In: OCAMPO, J. A.; JOMO, K. S.; KHAN, Sarbuland (eds.). *Policy matters*. Penang: Third World Network; Londres: Zed Books; Genebra: ONU, 2007.
- TOWNSEND, Peter. *The right to social security and national development: lessons from OECD experience for low-income countries*. Genebra: OIT, jan. 2007. (Issues in Social Protection, Discussion Paper n. 18). Disponível em: <www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/publ/1595sp1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2007.