



Limites ao processo de redução das desigualdades sociais na América Latina

Ana Carolina Cordilha¹

Resumo

A proposta deste artigo é analisar a estratégia de redução das desigualdades sociais característica de governos latino-americanos a partir da década de 2000 e suas possíveis limitações no que se refere à promoção efetiva de maior equidade social no longo prazo. Tais barreiras dar-se-iam principalmente devido (i) à expansão de um modelo neoliberal de Política Social, calcado na crescente focalização e mercantilização de bens e serviços essenciais; (ii) aos avanços no mercado de trabalho como fator de liderança do processo recente de inserção social, caminho vulnerável aos ciclos econômicos e restrito a uma parcela da população, em detrimento ao fortalecimento de sistemas institucionalizados de Proteção Social; e (iii) pela elevada fragilidade e/ou regressividade dos sistemas tributários da região.

Palavras-chave: América Latina, desenvolvimento econômico, desigualdade social, equidade.

Limits to the reduction of social inequalities in Latin America

Summary

This article intends to analyze the strategy of social inequalities reduction promoted by Latin American regimes since the 2000's decade, as well as its possible limitations in effectively promoting social equity in the long run. Such obstacles would emerge, mainly, due to (i) the expansion of a neoliberal model of Social Policy, increasingly based on targeting and commodification of essential goods and services; (ii) the lead role of advances on labor market in the recent process of social inclusion, a path vulnerable to economic cycles and restricted in terms of benefited people, in detriment of strengthening institutionalized Social Protection Systems; (iii) highly fragile and/or regressive tax systems.

Key-words: Latin America, economic development, social inequality, equity.

Límites para la reducción de desigualdades sociales en América Latina

¹ Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestranda em Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e tutora da disciplina “Desenvolvimento Econômico da América Latina” no curso de Ciências Econômicas da mesma instituição. Atividades de pesquisa voltadas para os temas de Política Social, Sistema Tributário e Sistemas de Seguridade Social.

E-mail: carolinacordilha@hotmail.com

Resumen

El artículo presenta un análisis de la estrategia de reducción de las desigualdades sociales propia de los regímenes latinoamericanos desde la década de 2000, bien como sus posibles limitaciones para promover un efectivo aumento de la equidad social en el largo plazo. Tales obstáculos se explicarían por: (i) la expansión de un modelo neoliberal de Política Social, basado en una creciente focalización y mercantilización de bienes y servicios esenciales; (ii) los avances en el mercado laboral como factor de liderazgo del proceso reciente de inclusión social, en detrimento al fortalecimiento de sistemas institucionalizados de Protección Social; (iii) sistemas tributarios altamente frágiles y/o regresivos.

Palabras-clave: América Latina, desarrollo económico, desigualdades sociales, equidad.

Introdução

A partir da década de 2000, o Brasil passou a vivenciar um processo de significativa redução da pobreza e das desigualdades sociais, com elevação dos salários e expansão do emprego, a despeito do ritmo instável de crescimento econômico. Tais avanços costumam ser atribuídos quase exclusivamente à expansão das políticas sociais promovidas durante o governo do Partido dos Trabalhadores, iniciado com Luis Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) e sucedido por Dilma Rousseff (2011). Pouca atenção se dá, entretanto, ao fato de estas mesmas transformações terem sido observadas em grande parte da América Latina (AL), com características suficientemente similares para que se possa inferir sobre existência de um “padrão” latino-americano de crescimento e estratégia de redução das desigualdades sociais. A identificação da ideologia e, conseqüentemente, das políticas implícitas neste cenário permite argumentar que o processo de redução das desigualdades sociais no Brasil encontra-se muito além da sua relação aparentemente exclusiva com decisões de política pública tomadas em âmbito nacional, sinalizando para a existência de fatores comuns que condicionam e podem limitar este processo.

O artigo propõe-se a analisar o processo de redução das desigualdades sociais na região a partir dos anos 2000, procurando observar políticas e elementos comuns aos seus diferentes países de forma a identificar um “padrão latino-americano” de intervenção governamental para a busca de equidade. Sob a ótica da teoria Estruturalista, são levantadas questões no âmbito das políticas sociais, ocupacionais e tributárias que implicariam limitações aos mecanismos atualmente adotados em promover mudanças estruturais na distribuição de recursos e oportunidades na sociedade – isto é, transformações relativamente independentes da conjuntura político-econômica e capazes de promover uma real convergência da condição de vida dos indivíduos. Tais limitações derivariam, principalmente, (i) da expansão de um modelo neoliberal de Política Social, calcado na focalização e mercantilização de bens e serviços essenciais; (ii) no enfraquecimento de sistemas institucionalizados de Proteção Social

concomitantes às melhorias no mercado de trabalho; e (iii) pela fragilidade e/ou regressividade dos sistemas tributários.

Procurar-se-á contrapor a tendência de expansão das políticas sociais de caráter neoliberal – caracterizadas pela focalização, mercantilização de bens e serviços públicos e conservação de sistemas tributários incipientes ou regressivos, conforme estaria ocorrendo atualmente na América Latina – ao modelo característico do *Welfare State* europeu, o qual teria sido capaz de promover convergências significativas das condições de vida de sua população na segunda metade do século XX, através da expansão de políticas universais e provisões públicas de bens e serviços.²

O conceito de desigualdade social aqui utilizado extrapola a mera desigualdade de renda entre os indivíduos, procurando expressar desigualdades nas condições de vida dos cidadãos – relacionadas à equidade de oportunidades, garantias de direitos (sociais, civis e políticos) e padrões dignos de oferta e qualidade no acesso a bens e serviços essenciais ao desenvolvimento humano.³

Segundo Titmuss (1987), além de dependências naturalmente determinadas (*natural dependencies*), como as de crianças e idosos em relação a terceiros, a própria expansão do capitalismo teria determinado o aparecimento de uma gama de novas dependências dos indivíduos em relação ao todo social (*man-made dependencies*), como aquelas relacionadas ao desemprego, subemprego, aposentadoria compulsória e entrada tardia no mercado de trabalho. Destas situações de dependência emergiriam uma série de necessidades individuais e interesses coletivos socialmente reconhecidos a serem atendidos pela intervenção governamental, através do que se convencionou chamar de “Política Social”.⁴

Na visão do autor, as possibilidades de atuação redistributiva do governo para atenuar as desigualdades sociais – i.e., a promoção de Política Social – poderia ser realizada essencialmente através de três caminhos: (i) provendo bens e serviços desmercantilizados e transferências monetárias (práticas conhecidas pelo senso comum como “políticas sociais”, embora se constituam apenas de sua parte mais visível); (ii) através de políticas relacionadas ao mercado de trabalho, como a provisão de benefícios previdenciários e serviços de saúde; e (iii) com Política Fiscal – onde o Estado, reconhecendo as necessidades diferenciadas de

² Ver Lavinas (2013b).

³ Não existe consenso em torno do conceito de “desigualdade social” ou acerca da validade de possíveis ações destinadas à sua correção, tornando inevitável certa arbitrariedade na escolha das definições adotadas. Ver Barr (2003).

⁴ As *man-made dependencies* encontrar-se-iam intrinsecamente relacionadas à crescente divisão e especialização do trabalho ao longo do desenvolvimento da sociedade industrial, onde os indivíduos estariam submetidos a constantes processos de seleção e rejeição, ao mesmo tempo em que se mostrariam cada vez mais conscientes das causas e consequências de suas situações de dependência. Assim, indivíduos cada vez mais especializados tornar-se-iam cada vez mais dependentes do “todo social”.

recursos dos indivíduos, poderia interferir na alocação de recursos da economia com vistas a promover objetivos socialmente reconhecidos, a exemplo da tributação progressiva. Estariam assim identificados os três caminhos alternativos e não-excludentes de provisão de Bem-Estar pelo Estado na visão de Titmuss: Bem-Estar Social (*Social Welfare*), Bem-Estar Ocupacional (*Occupational Welfare*) e Bem-Estar Fiscal (*Fiscal Welfare*) (Id., 1964, 1987).

O artigo divide-se em seis seções, além desta Introdução. Na primeira seção, procurar-se-á inferir sobre as origens da elevada desigualdade social na região. Em seguida, serão destacadas as transformações políticas, sociais e econômicas vivenciadas a partir do novo milênio, que apontariam para uma possível reversão deste quadro. As seções seguintes destacam características comuns às estratégias nacionais de redução das desigualdades sociais, diferenciadas em três dimensões, de acordo com a visão de Titmuss (1987) acerca das possibilidades de atuação redistributiva do Estado: políticas sociais (seção 3), ocupacionais (seção 4) e tributárias (seção 5), discutindo-se sua capacidade em promover transformações estruturais no quadro social vigente. Por fim, será apresentada uma breve conclusão e as referências bibliográficas.

1. As origens da desigualdade latino-americana

Desde o século XX, a identificação de desafios comuns ao continente latino-americano e o desejo de superá-los suscitaram esforços dos economistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para a formulação de novas abordagens capazes de explicar as trajetórias, condições e obstáculos singulares enfrentados pela região no decorrer de seu processo de desenvolvimento, incapazes de serem satisfatoriamente respondidas pelas teorias econômicas oriundas dos países mais desenvolvidos. Em oposição aos “países centrais”, produtores de bens industrializados, a estrutura socioeconômica da região seria caracterizada pela especialização em bens primários e baixa diversificação produtiva (baixo grau de complementaridade intersetorial e integração vertical), grande heterogeneidade estrutural (elevada disparidade do grau de produtividade entre os setores), oferta ilimitada e barata de mão de obra e uma estrutura institucional fracamente orientada ao investimento e progresso técnico – paradigmas centrais da visão estruturalista (BIELSCHOWSKY, 2009).

Nos chamados “centros”, as diferenças de produtividade tenderiam a ser baixas e a mão de obra, limitada, fazendo com que o progresso técnico suscitasse aumentos na produtividade do trabalho passíveis de incorporação às diferentes atividades do aparelho produtivo, gerando elevações salariais nos diversos setores econômicos. Nas regiões

“periféricas”, como a América Latina, tal dinâmica não seria reproduzida em função da existência de diferentes níveis de produtividade setorial e um elevado contingente de trabalhadores ocupados em atividades de baixa produtividade, limitando elevações salariais e gerando tendências concentradoras de renda (RODRÍGUEZ, 2009).

Assim, a abordagem estruturalista esteve voltada ao estudo das causas históricas do subdesenvolvimento latino-americano e os entraves para sua superação, discussão que tem na desigualdade social uma de suas dimensões essenciais. Para Rodríguez (*op. cit.*), por exemplo, ela encontrar-se-ia associada à existência de elevados níveis de concentração fundiária e mão de obra subempregada:

As condições estruturais que imperam no setor agrícola contribuem para que se opere com capacidade ociosa de terra e capital e com subutilização da mão de obra. Ainda mais, a população ativa tende a ser expelida deste setor. Ao mesmo tempo, a escassez de poupanças e a subutilização da capacidade instalada levam o setor industrial e demais setores urbanos modernos a um ritmo de crescimento insuficiente para absorver a população ativa deslocada do setor primário e de outros setores de baixa produtividade. Por outro lado, o subemprego estrutural impede a elevação dos níveis de vida e de renda de vastos grupos sociais, isto é, tende a perpetuar, ou até a piorar, as graves disparidades existentes na distribuição da renda e da riqueza. (p. 229)

A industrialização como forma de superação do subdesenvolvimento, projeto clássico do *estruturalismo*, encontrar-se-ia recorrentemente restringida pela escassez de dólares e vulnerabilidade externa derivadas da inserção da AL no sistema comercial e financeiro internacional nas condições supracitadas. Por terem sido construídos preservando-se as bases estruturais heterogêneas, os avanços produtivos teriam se mostrado incapazes de solucionar as distorções sociais provocadas pela apropriação desequilibrada de recursos pelos diversos setores da sociedade – isto é, a elevada pobreza e desigualdade social.

As noções do Estruturalismo clássico⁵ são compatíveis com a análise de Bertola & Ocampo (2012), que no entanto permitem apreender as origens da desigualdade social da região de uma perspectiva mais ampliada ao abarcar, por exemplo, aspectos políticos e demográficos. Assim, são citados como fatores relevantes para o quadro: (i) a elevada estratificação derivada da convivência entre grupos sem identidade comum – europeus e descendentes, escravos, indígenas e mestiços – majoritariamente sobre relações desiguais de obediência, escravidão, servidão ou coerção na dimensão social; (ii) um grande atraso no desenvolvimento dos sistemas representativos, com negação ao direito de participação política, de acesso à terra (historicamente relacionado ao acesso ao poder político e militar) e à educação para a maioria da população; e (iii) grande dificuldade de estabelecimento de um

⁵ Ver, por exemplo, Prebisch (1949) e Bielschowsky (2009).

mercado fundiário, elemento facilitador do processo de concentração das propriedades (terra) e, por consequência, da apropriação altamente desigual do excedente econômico no contexto de uma economia voltada à atividade primária e fundamentada na heterogeneidade estrutural. Seria possível afirmar, assim, que a desigualdade social latino-americana possuiria diversas facetas (sociais, políticas e econômicas), inter-relacionadas e mutuamente reforçadas longo do tempo.

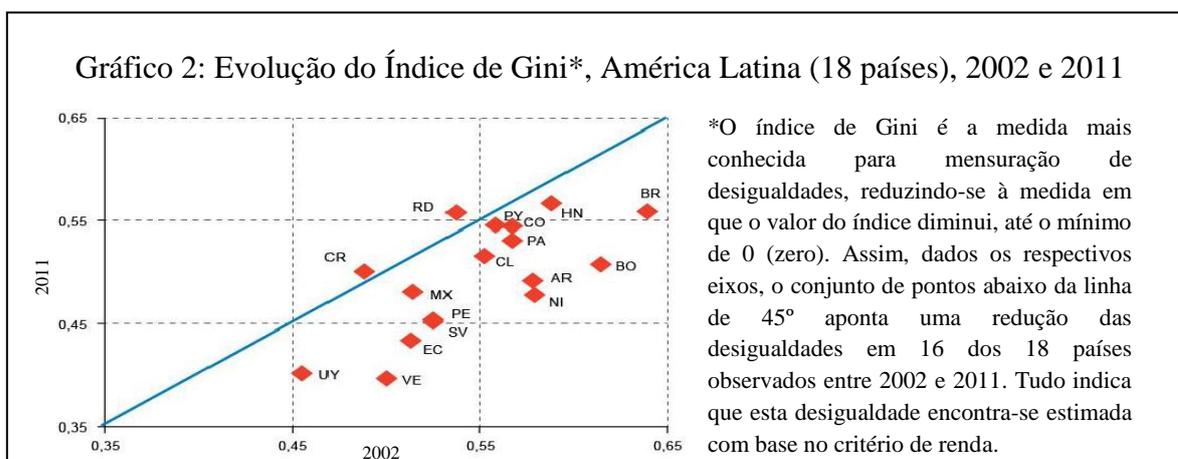
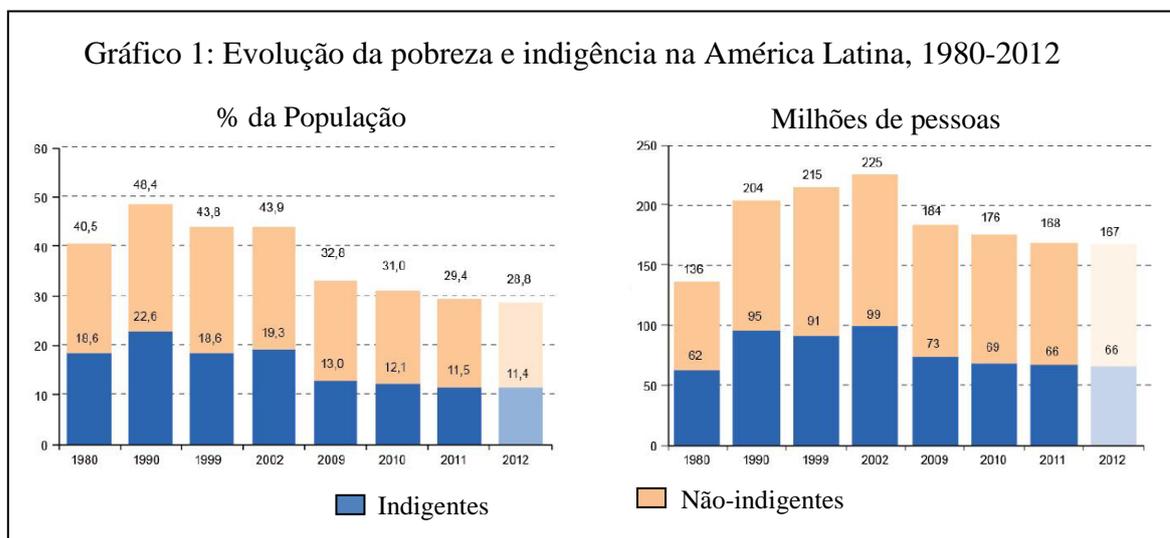
Embora os autores considerem a importância do histórico colonial para a explicação da desigualdade social latino-americana, enfatizam também processos mais recentes que tiveram impactos negativos sobre a distribuição de renda da região, incluindo “a primeira onda de globalização, a crise da dívida dos anos 1980 e os estágios iniciais dos esforços de liberalização econômica do final do século XX” (*op.cit.*). De maneira geral, a abordagem histórico-estruturalista entende que a não-superação das condições de subdesenvolvimento elencadas pela CEPAL fizeram da AL uma região exposta à recorrentes crises econômicas durante o século XX, que tenderam a agravar ainda mais os problemas distributivos já existentes.

Ao descrever o processo de construção dos primeiros sistemas de Proteção Social na América Latina, Fleury (1994) permite visualizar como a heterogeneidade estrutural provocou disparidades não apenas na apropriação dos recursos financeiros pelos diversos segmentos da sociedade mas também no jogo de poder político e na capacidade de organização e representação dos agentes, “gerando redes de proteção estratificadas e incompletas” – referindo-se aos Sistemas de Proteção Social então construídos. Poder-se-ia dizer, assim, que os problemas da heterogeneidade estrutural extrapolariam os meros efeitos sobre as desigualdades de renda, impactando na própria desigualdade de direitos entre os indivíduos.

2. Transformações recentes e o quadro atual

Embora a América Latina seja a região de maior desigualdade social no mundo (CEPAL, 2010), desde 2002 os índices de desigualdade e pobreza têm caído na maioria de seus países, na contramão da tendência de grande parte das nações mais desenvolvidas. A multiplicidade de transformações políticas e econômicas observadas na região a partir do novo milênio dificulta a atribuição destes avanços a causas individuais. No entanto, são apontados como fatores de destaque, por exemplo, (i) a ascensão de governos de orientação progressista (LUSTIG, 2009); (ii) os benefícios econômicos gerados pelo aumento do preço das *commodities* exportadas, incentivadas principalmente pelo boom da demanda asiática a

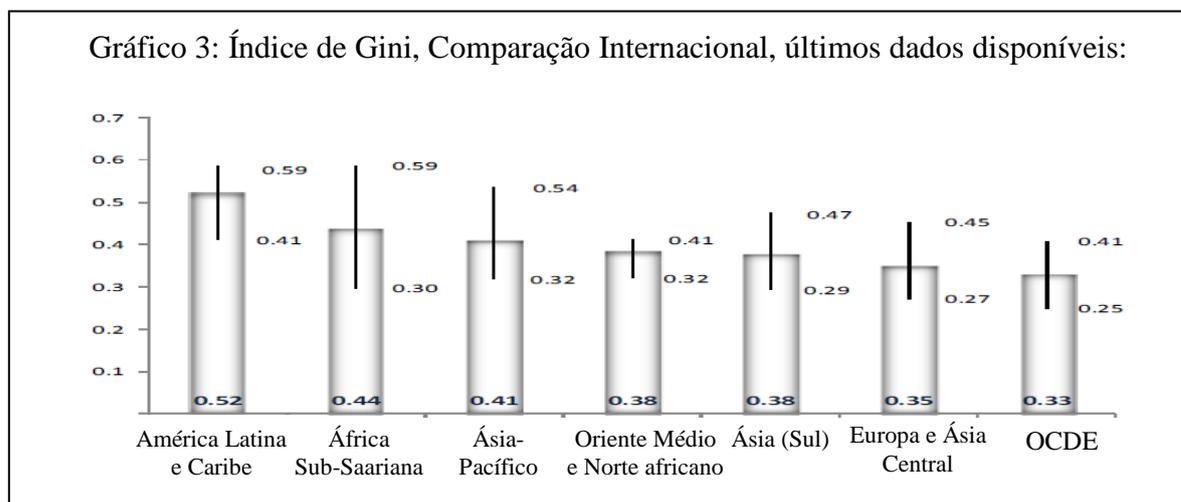
partir de 2002 (FERREIRA *et al.*, 2012)⁶ e (iii) a reversão dos choques distributivos em fins dos anos 90 (a chamada “meia-década perdida”), elevação dos preços agrícolas com redução do *gap* rural e urbano, expansão do emprego derivada do *boom* econômico e redução das desigualdades educacionais comprimindo disparidades salariais (BERTOLA & OCAMPO, 2012). Tais mudanças podem ser visualizadas pelos gráficos abaixo:



Apesar dos avanços recentes, a AL continua tendo como um dos seus traços mais distintivos uma forte concentração nos decís mais ricos da população. Segundo a CEPAL

⁶ Bertola e Ocampo (2012) apontam para os problemas desta situação: “*The bulk of the Latin American countries have not been able to leave their natural-resource-based production patterns completely behind them. This also implies that, above and beyond the fluctuations and differing circumstances seen in different product categories, LA’s pattern of trade specialization has held it back from gaining access to more technologically dynamic segments of the global market or segments in which the growth of demand is more robust. This pattern of specialization, along with the region’s markedly cyclical access to capital markets, also helps to account for the highly volatile nature of LA’s economic growth, which has undercut its development efforts.*”

(2010), com base em dados de 2005 para a América Latina em geral, a renda média dos lares que fazem parte dos 10% mais ricos supera em cerca de 17 vezes a dos 40% mais pobres (embora esta relação seja altamente variável a depender do país, indo desde 9 vezes na Venezuela e Uruguai até 25 vezes na Colômbia). A comparação do índice de Gini da AL com o restante do mundo ilustra a afirmação:



Fonte: Jimenez (2011). Dados: CEPAL para AL e Banco Mundial para demais regiões.

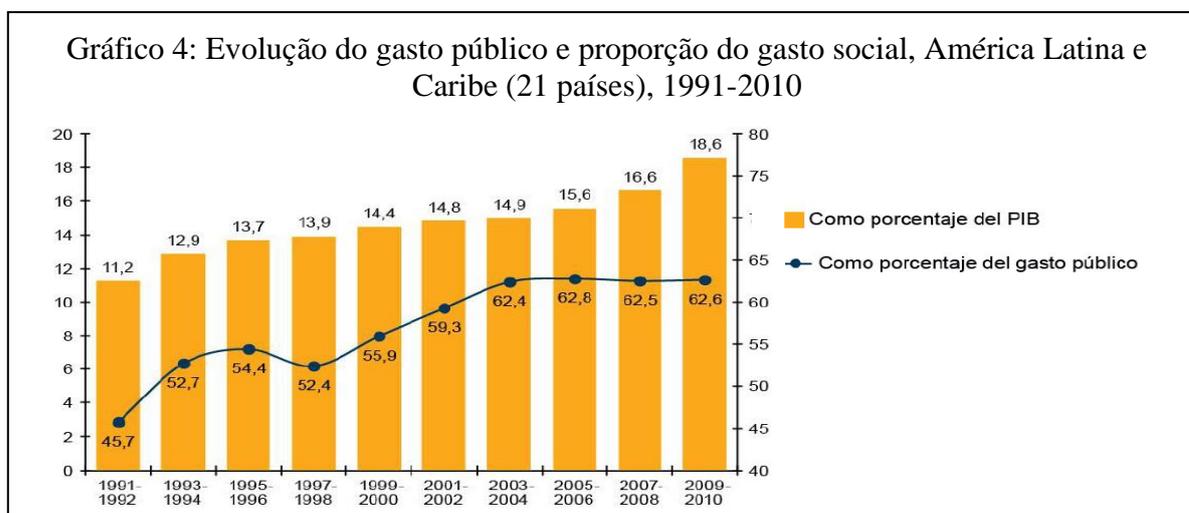
O caso brasileiro serve para corroborar as ideias apresentadas: como destaca Lavinas (2013a), sua distribuição de renda por decis continuaria revelando desigualdades abissais, como, por exemplo, o fato de que os 1% mais ricos deteriam uma parcela maior da renda nacional que os 40% mais pobres (11,69% contra 10,81%, respectivamente). A concentração da terra seria outro indicador capaz de revelar claramente essa questão: o Índice de Gini da distribuição da terra teria permanecido praticamente inalterado há décadas, passando de 0.857 em 1985 para 0.854 em 2006.

3. “Bem-Estar Social” na América Latina: tendências recentes

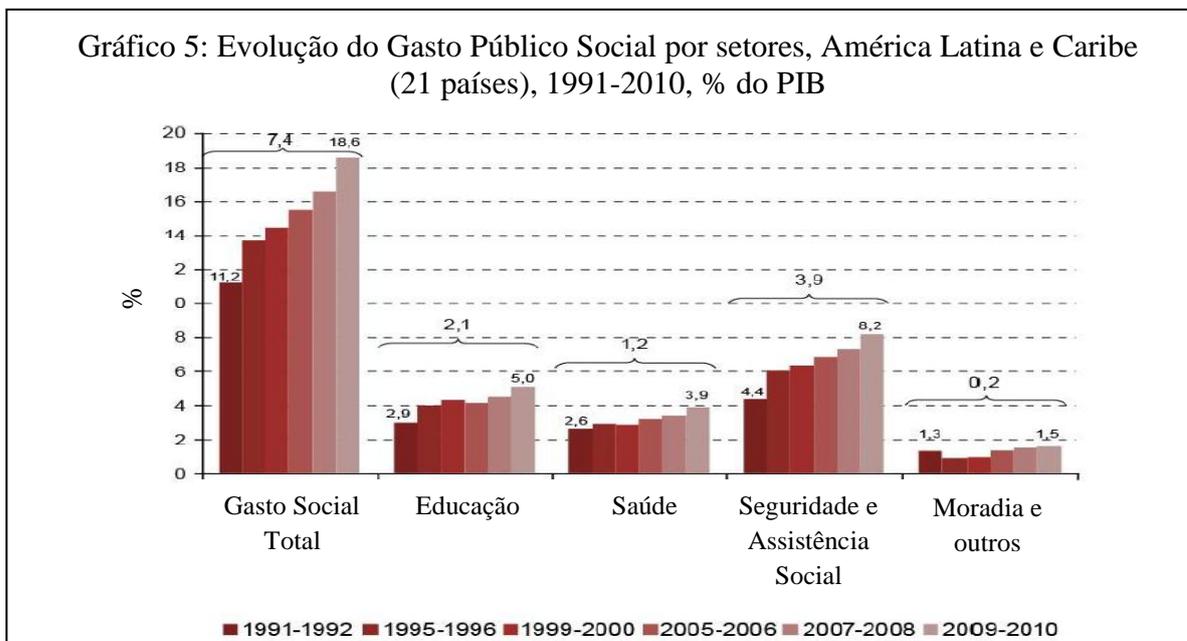
Entendida como toda intervenção governamental capaz de promover a redistribuição de recursos em uma sociedade, a noção mais abrangente de “Política Social” presente em Titmuss (1987) extrapola o significado utilizado pelo senso comum – restrito às políticas de transferência de renda e oferta de bens e serviços públicos – e engloba diversas outras possibilidades de atuação do Estado, como nas esferas do mercado de trabalho e dos sistemas de arrecadação e gasto fiscal. No entanto, o conceito de política social utilizado nesta seção restringe-se à noção usual da provisão de bens e serviços desmercantilizados e transferências monetárias diretas, buscando prover “Bem-Estar Social” – o que é apenas a “ponta do

iceberg” da questão social, nos termos do autor (1964). As tendências recentes observadas na América Latina no que diz respeito às demais dimensões onde o Estado pode atuar de forma redistributiva a partir desta perspectiva (“Bem-Estar Ocupacional” e “Bem-Estar Fiscal”) serão objeto de análise das seções posteriores.

A partir dos anos 2000, seria possível identificar duas tendências marcantes na AL (também identificados em escala global): um aumento expressivo do gasto público na área Social (gráfico 4) e o crescimento das transferências monetárias – basicamente Previdência e Assistência Social – sobre as rubricas ligadas à provisão de bens e serviços públicos desmercantilizados, como Saúde e Educação. O gráfico 5 ilustra esta última afirmativa, apontando que entre 1991 e 2010 o gasto público social teria crescido 7,4 pontos percentuais (de 11 para 18% do PIB da região, aproximadamente), com uma predominância do setor de Seguridade e Assistência Social tanto em montantes absolutos (gasto superior a 8% do PIB, mais que o dobro do segmento de Saúde e também superior à Educação) quanto em ritmo de crescimento (3,9 pp no período, contra 2,1 para Educação e 1,2 para Saúde).



Fonte: Cepal (2012).



Fonte: Cepal (2012).

Dentre as diversas modalidades de transferências monetárias do setor público para o privado, não resta dúvida que os programas baseados em “Transferências de Renda Condicionadas” (“Conditional Cash Transfers”, ou CCTs) tornaram-se o elemento de maior destaque a partir dos anos 2000.⁷ As CCTs caracterizam-se como benefícios focalizados, sujeitos a testes de meios, sem obrigatoriedade de cobertura total do público-alvo e condicionados ao cumprimento de certas obrigatoriedades; o valor dos benefícios costuma ser baixo em relação à renda média da sociedade e seu público-alvo é definido com base em linhas de pobreza e indigência normalmente incompatíveis com a realidade enfrentada pelos indivíduos.

Esta lógica de fragmentação e estratificação faria parte de um novo paradigma de Política Social cuja principal referência encontrar-se-ia no modelo de “Gerenciamento de Riscos Sociais” (“Social Risk Management”- SRM) defendido pelo Banco Mundial a partir dos anos 2000, no qual se deveria buscar prover os indivíduos das condições para adquirirem no mercado aquilo de que necessitam, através de políticas como acesso a microcrédito, microsseguros e CCTs – reforçando a ideia de responsabilização pessoal pelo *status* econômico a ser alcançado por cada indivíduo. Defende-se, aqui, que esta nova estratégia de ataque à questão das desigualdades sociais pertenceria a uma estratégia liberal pró-mercado, voltada para fomentar o processo de reprodução capitalista, dado que seus mecanismos induziriam a criação de uma grande expansão da demanda por bens e serviços no mercado e

⁷ Entre os inúmeros exemplos internacionais, pode ser citados o “Programa Bolsa-Família” no Brasil, “Oportunidades” no México, “Juntos” no Peru e “Mi Familia Progresiva/Mi Bono Seguro” na Guatemala (Lavinas, 2013b).

consequente expansão do sistema financeiro e produtivo privados. Considerando o contexto de crescente globalização e financeirização do modelo de acumulação capitalista, com fortes apelos à liberalização comercial e privatizações, existiriam razões suficientes para se afirmar que este tipo de “política social” é na verdade uma política econômica, que não poderia trazer garantias efetivas de redução de riscos e vulnerabilidades para todos os indivíduos dado que obedece primordialmente à lógica do lucro.

Logo, um modelo de Política Social onde as transferências de renda focalizadas são o elemento central da agenda de governo no combate à desigualdade, como se considera ser o caso do Brasil e da AL em geral na atualidade, não tenderia a ser bem-sucedido no longo prazo por criar e perpetuar estigmas sociais, gerar oferta e qualidade diferenciada de acesso a bens e serviços essenciais, deixar falhas de cobertura e zonas de vulnerabilidade encobertas e não instituir direitos socialmente adquiridos (encontrando-se, portanto, dependentes da conjuntura político-econômica em questão). Além disso, à medida que se avança no grau de cobertura dos programas focalizados, menor tenderia a ser seu impacto redistributivo no longo prazo, se mantidos os valores dos benefícios.

Assumindo desigualdade da renda familiar per capita como *proxy* da desigualdade social, um estudo do IPEA (2007) procurou demonstrar estatisticamente que as transferências monetárias foram responsáveis por aproximadamente um terço da redução das desigualdades sociais no Brasil entre 2001 e 2004 e, ao isolar o efeito das transferências condicionadas, este efeito seria reduzido a apenas 10%.

Tal percepção é partilhada por Bertola & Ocampo (2012) para a América Latina em geral:

Income-transfer programs and of conditional cash transfers (...) has also helped to improve distribution, but to a lesser extent, since the amount of money involved in these schemes is limited (no more than a few tenths of a percentage point of these countries' national income) and, in a number of them, the coverage of such programs is quite limited. (...) The policies targeting areas that have the greatest coverage, such as primary education and, increasingly, secondary education, as well as public health, have the strongest redistributive effect of all.

O fato de que este tipo de política vem sendo privilegiada em detrimento àquelas baseadas no universalismo, na solidariedade e na provisão de serviços desmercantilizados caracterizaria assim um primeiro fator limitante à redução da desigualdade social no longo prazo. O grande problema não residiria na existência das CCTs, cujos impactos podem ser altamente relevantes para determinados segmentos da população, mas sim na posição de centralidade que elas assumem dentro da estratégia de intervenção social do Estado,

umentando a segregação entre os indivíduos ao serem criadas políticas e instituições diferenciadas de acordo com sua posição social.

A lógica do SRM reflete uma retirada do Estado do seu papel de garantir condições mínimas de vida dentro da instabilidade inerente ao sistema capitalista, um modelo diametralmente oposto ao Welfare State, onde se busca proteger os indivíduos dos mais diferentes tipos de riscos e incertezas ao longo de seu ciclo de vida baseado no status de cidadania. Como apontado anteriormente, ao redistribuir recursos de forma marginal para que o mercado possa suprir tais necessidades ignora-se que a condição fundamental de funcionamento do setor privado é o retorno financeiro da atividade, e que portanto sua oferta de bens e serviços se dará de acordo com a lógica da maximização do lucro, sem compromissos com a equidade social. Está, assim, fadada à ineficácia em solucionar distorções sociais estruturais geradoras de profundas desigualdades.

4. “Bem-Estar Ocupacional” na América Latina: tendências recentes

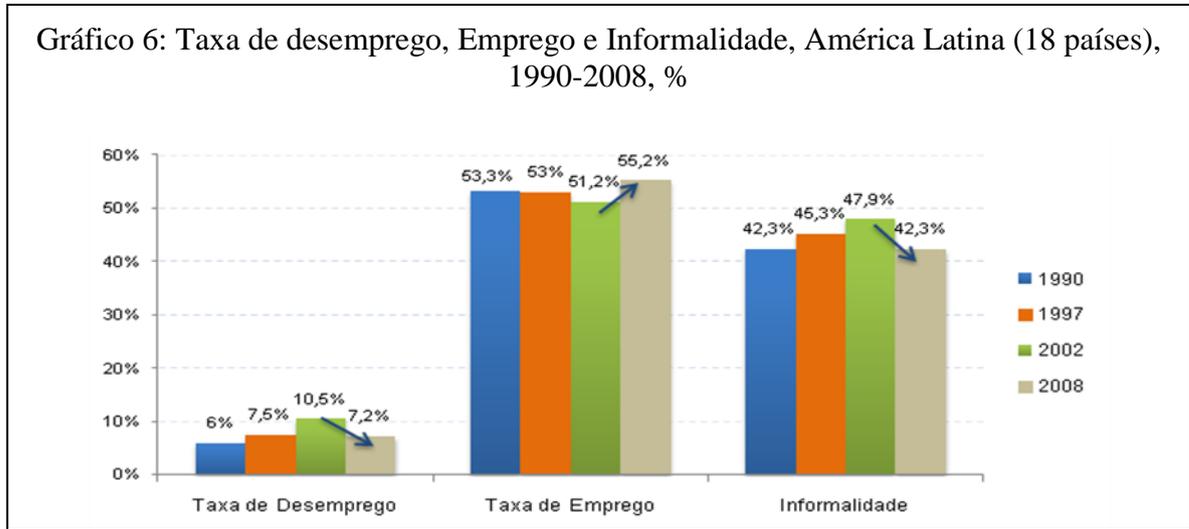
Esta seção dedica-se a mostrar que as variáveis relacionadas ao mercado de trabalho – notadamente expansão do emprego e aumento dos rendimentos do trabalho – foram as principais determinantes da recente queda da desigualdade social medida em termos de desigualdade de renda, justificando em seguida por que esta dinâmica não estaria associada a uma garantia efetiva de convergência da qualidade de vida dos indivíduos no longo prazo.

A partir do novo milênio, o Brasil e a AL em geral assistiram a uma enorme expansão do emprego, da formalização do trabalho e do salário mínimo real, favorecidas tanto por medidas ativas dos governos no mercado de trabalho como pelo crescimento econômico e melhorias do cenário internacional. Tendo em vista que o rendimento do trabalho é, com folga, a fonte majoritária de renda das famílias (apesar do aumento do peso das transferências sociais no total do rendimento familiar em anos recentes), e que a desigualdade social é frequentemente mensurada através do critério da renda⁸, as melhorias do mercado de trabalho são apontadas como as principais causas do tão enaltecido processo de redução das desigualdades impulsionado a partir de 2002.⁹

⁸ A renda, em seus diferentes aspectos (individual, familiar, familiar *per capita* e outros), tornou-se o principal indicador de referência para o estudo das desigualdades sociais, principalmente pela sua maior facilidade de mensuração, objetividade e comparabilidade. Mensurar e comparar diferenças de oportunidades e padrões de acesso a bens e serviços e o gozo de direitos socialmente adquiridos, por exemplo, suscita grandes discussões conceituais e dificuldades metodológicas que acabam dificultando sua aplicação.

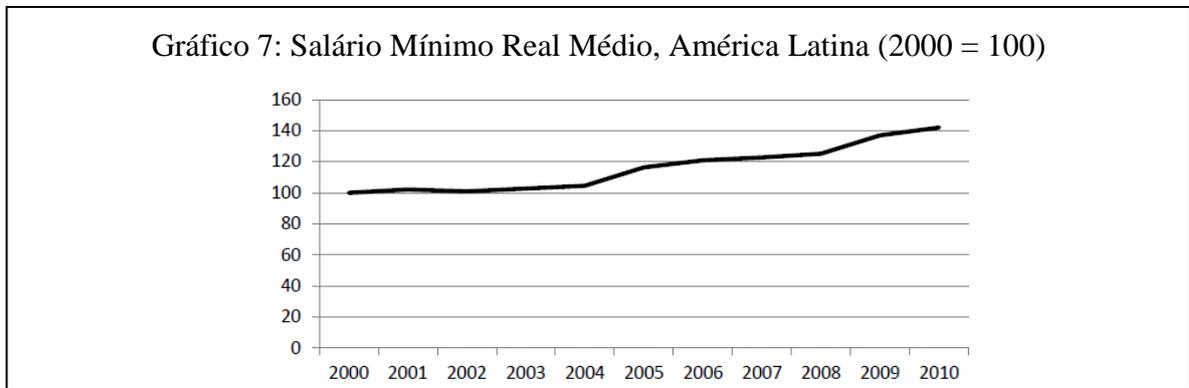
⁹ “Paid work is the most important source of household income, accounting for, on average, three fourths of the total. Unequal distribution of labour income is the chief determinant of income inequality. The changing income distribution among the employed had a substantial effect on total per capita income concentration patterns.” (CEPAL, 2012)

Gráfico 6: Taxa de desemprego, Emprego e Informalidade, América Latina (18 países), 1990-2008, %



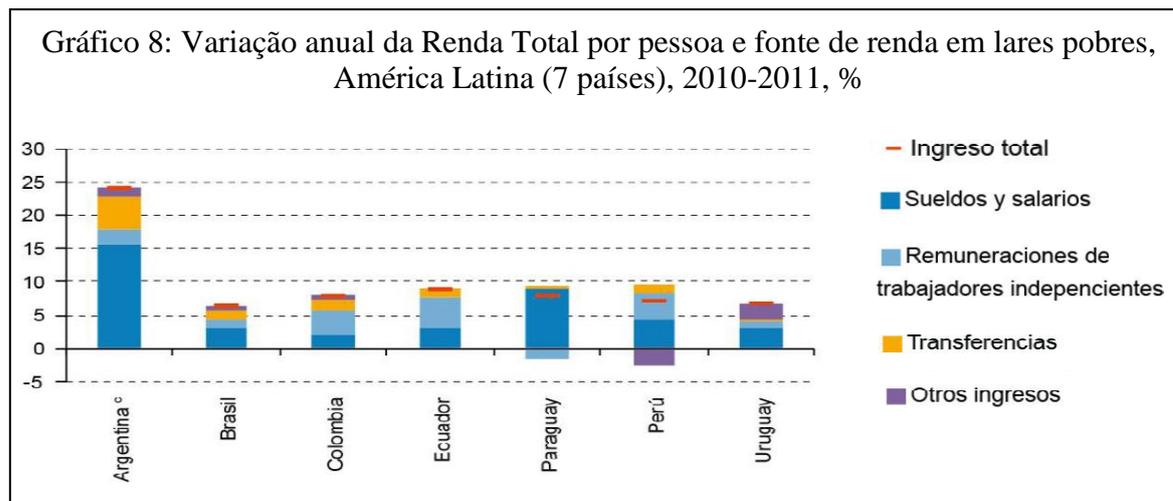
Fonte: Bertola e Ocampo (2012). Elaboração própria.

Gráfico 7: Salário Mínimo Real Médio, América Latina (2000 = 100)



Fonte: Lavinas (2013b)

Gráfico 8: Variação anual da Renda Total por pessoa e fonte de renda em lares pobres, América Latina (7 países), 2010-2011, %



Fonte: CEPAL (2012)

Esta aparente “*redução das desigualdades sociais*” através do mercado de trabalho suscita algumas questões: em primeiro lugar, a redução de disparidades de renda não conduziria, necessariamente, à equidade de oportunidades, garantias de direitos sociais e aos mesmos padrões de oferta e qualidade no acesso a bens e serviços essenciais ao desenvolvimento humano. A constante pressão pela desregulamentação e mercantilização da provisão pública tornaria mais frágil a associação entre aumentos marginais de renda e qualidade de vida, pois somente a provisão pública ou regulada pelo Estado pode obedecer a princípios capazes de garantir as condições de ocorrência desta equalização entre indivíduos no sentido mais amplo aqui proposto.¹⁰

Em segundo lugar, os avanços sociais via mercado de trabalho estariam condicionados às flutuações econômicas típicas do capitalismo, capazes de gerar súbitas reversões das expectativas de produção e, portanto, instabilidade da demanda por trabalho e sua remuneração. Ainda que não seja o objetivo desta análise esmiuçar as causas do aquecimento do mercado de trabalho na AL, a simultaneidade deste processo com o *boom* de commodities exportadas pela região, abundância de divisas no plano internacional e com grande expansão do consumo reprimido das classes mais baixas no mercado interno evidencia que a reversão ou esgotamento destes processos pode trazer graves limitações à continuidade dos avanços sociais.

Em terceiro lugar, a inclusão social via mercado de trabalho – ou seja, derivada do “status ocupacional” do indivíduo – restringe-se à parcela da população capaz de ofertar (e efetivamente empregar) sua força de trabalho, deixando de fora considerável parcela da população composta por crianças, idosos e “inválidos”. Ainda que possa haver transbordamentos para o restante da família, a criação de laços de dependência atua no sentido contrário à equidade universal, sobretudo quando consideradas a crescente individualização e transformação dos arranjos familiares no mundo contemporâneo.

Segundo dados da CEPAL (2012), 92% dos pobres e 94% dos indivíduos em situação de vulnerabilidade da América Latina acima de 15 anos encontrar-se-ia empregada, indicando que os problemas sociais oriundos da heterogeneidade da estrutura produtiva apontados pelos autores estruturalistas desde os anos 50 continuam presentes na região. Tendo em vista que a oferta de bens e serviços desmercantilizados na mesma ainda é precária, as situações de pobreza e vulnerabilidade entre trabalhadores evidenciam que a renda do trabalho, sozinha, seria incapaz de assegurar os princípios da suavização do consumo e da prevenção de riscos e incertezas para toda a população.

¹⁰ Ver Barr (2003).

Cabe demonstrar, agora, como os Sistemas de Proteção Social (SPS) poderiam atuar de forma a contrarrestar estes problemas. Segundo Lavinás & Garson (2003), o conceito apreende uma pluralidade de políticas públicas voltadas à prevenção de riscos e redução de vulnerabilidades aos quais se encontra exposta a população, assegurado com base em direitos e que se efetiva mediante transferências sociais em serviços, *in natura* e monetárias.¹¹ Podem ser citados, por exemplo, a garantia de serviços essenciais como saúde e educação e a concessão de benefícios monetários, atrelados ou não à contribuição prévia do indivíduo.

Entende-se que os SPS são a instituição central para promover a igualdade de oportunidades e direitos mesmo na presença de concentração de renda e riqueza.¹² A grande heterogeneidade social da América Latina e os conflitos sociopolíticos dela emergentes encontrar-se-iam, inclusive, diretamente relacionados à fragmentação e estratificação características dos sistemas de Proteção Social da região, conforme indica Fleury (1994) ao analisar os sistemas pioneiros da AL (Uruguai, Chile, Argentina e Brasil).¹³ Mesa-Lago (1985) identifica um elevado grau de heterogeneidade no desenvolvimento das instituições da Proteção Social na região, com o pioneirismo Chile, Uruguai, Argentina, Cuba e Brasil a partir da década de 1920, avançando em direção a sistemas mais completos porém baseados em sistemas de elevada estratificação e privilégios seletivos, enquanto nos demais países da região identificavam-se déficits ainda maiores na cobertura de riscos e pessoas. Classificando os países de acordo com onze critérios de Proteção Social, o autor identifica três grupos de países em termos do grau de desenvolvimento do Sistema de Seguridade nos anos 80: um grupo mais avançado, composto por Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Brasil e Costa Rica; um grupo intermediário, com Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela; e um ainda em estágio incipiente, contendo a República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti.

Após tendências privatizantes e liberalizantes que se alastraram pela região nos anos 70/80 e da pressão dos ajustes fiscais nos anos 90, segundo a CEPAL (2010), somente em 2000 teria sido possível identificar uma “redefinição do viés mercadocêntrico e de focalização

¹¹ A União Europeia determina oito riscos básicos a serem prevenidos: doenças e cuidados com saúde, deficiência, velhice, viuvez, crianças e famílias, desemprego, moradia e exclusão social (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

¹² Por outro lado, defende-se o papel central de um sistema tributário progressivo para amenizar o grau de concentração destas últimas, sendo, portanto, lados complementares (arrecadação e gasto) de um mesmo processo.

¹³ Segundo a autora (*op. cit.*), “A política social, utilizada em maior ou menor grau para reduzir as desigualdades sociais pela incorporação dos trabalhadores, mostrara-se incapaz de superar os limites impostos pelo próprio processo de acumulação e pela teia de interesses tecida ao redor das instituições de proteção social: como política compensatória, acabara por reificar as iniquidades do mercado; como instrumento de controle da participação acabara por tornar-se um poder para os trabalhadores que escapava ao domínio das elites técnicas e políticas; como articulação de uma aliança nacional-desenvolvimentista acabara por isolar os trabalhadores no momento de crise econômica e integração subordinada de seus possíveis aliados ao capital internacional.”

residualista que caracterizou a onda de reformas (dos SPSs) dos anos 80”. Baseada no conceito de “brechas de Bem-Estar”, a instituição propôs-se a analisar o estágio atual de desenvolvimento destes sistemas na AL, identificando, de maneira similar, três grupos de países: o primeiro, composto por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai, seria caracterizado por menores “brechas de bem-estar”, com PIB mais altos, menores taxas de dependência demográfica, mercados de trabalho menos informais e com maior cobertura de seguridade social, maior cobertura pública dos serviços de saúde, menores níveis de pobreza e indigência e um gasto público social relativamente mais elevado no montante per capita e como porcentagem do PIB; o segundo, com “brechas intermediárias de Bem-Estar”, seria composto por Colômbia, México, Venezuela; por fim, os países com “brechas severas de Bem-Estar” seriam Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e Rep. Dominicana (*op. cit.*).

O estudo ressalta ainda que a redução da desigualdade de renda entre 2000 e 2008 teria sido causada não necessariamente pelo incremento da taxa de ocupação, benéfica a todos os segmentos sociais, mas do aumento de postos de trabalho formais, de maior qualidade e jornada plena, e do incremento da remuneração média, que teriam beneficiado proporcionalmente mais as camadas mais pobres. Esta constatação evidencia a importância da regulação estatal de variáveis relacionadas ao mercado de trabalho e de um aparato institucional de Proteção concomitantemente ao crescimento econômico, para que seus ganhos possam ser apropriados de maneira mais equitativa por toda a população.

Mesmo nos países latino-americanos mais “avançados” em termos de Proteção Social, a situação encontrar-se-ia ainda muito distante da ideal, com indicadores sociais significativamente aquém dos países desenvolvidos e grande precariedade institucional da Seguridade, observando-se resistência à aceitação de políticas universais e não-contributivas por grande parte da sociedade. A fragilização e precarização da instituição da Seguridade poderiam, portanto, constituírem-se em fatores limitantes a um processo estável e abrangente de inclusão social. A grande heterogeneidade do grau de desenvolvimento dos Sistemas de Proteção Social nacionais dificulta a realização de um diagnóstico único para toda a região.

O caso brasileiro serve de exemplo para ilustrar a importância das políticas de Proteção por trás da dinâmica do Bem-Estar Ocupacional. A existência de um sistema de Seguridade (conjunto dos sistemas públicos de Saúde, Assistência e Previdência Social) inspirado em princípios como a universalidade e a solidariedade teria permitido a criação de dispositivos capazes de transbordar as melhorias do mercado de trabalho a outros segmentos sociais e elevar a segurança socioeconômica intertemporal dos agentes. Entre estes, podem ser

citados a existência de um sistema previdenciário público e compulsório baseado no sistema de “pay-as-you-go” (PAYG)¹⁴, incluindo benefícios não-contributivos (a exemplo da maior parte das aposentadorias rurais) e diversos tipos de auxílio contingenciais (como auxílio-acidente, auxílio-doença, auxílio-reclusão), o Programa de Seguro-Desemprego, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁵ e a utilização do salário-mínimo como piso para estes benefícios. Conforme Sabóia (2007), “toda vez em que o salário-mínimo é reajustado, seus efeitos são sentidos não apenas pelos trabalhadores ativos como pelos aposentados, pensionistas e por parcela dos beneficiários dos programas de assistência social oficiais”. Além disso, o sistema de Previdência Social procura oferecer condições especiais para a contribuição de trabalhadores autônomos.

Apesar das inúmeras críticas que se possam dirigir ao Sistema, os mecanismos acima tendem a permitir alguma suavização do consumo e proteção contra riscos e incertezas da conjuntura econômica. No que se refere à vulnerabilidade da inclusão via trabalho aos revezes cíclicos da economia, por exemplo, os diversos tipos de auxílio e o Seguro-Desemprego seriam formas eficazes de evitar quedas bruscas das condições de vida dos trabalhadores em contextos de desaquecimento; no entanto, este tipo de proteção baseada no modelo bismarckiano de Seguro Social (“Social Insurance”), ligada ao mercado laboral, seria ainda insuficiente para alcançar além do limitado conjunto dos trabalhadores formais e das garantias oriundas da renda do trabalho. Por isso, tornar-se-iam relevantes as políticas relacionadas ao conceito mais amplo de Seguridade Social (“Social Security”), desvinculadas do mercado de trabalho e vinculadas à simples condição de cidadãos, como o BPC, as políticas da Assistência Social e a provisão direta de serviços públicos.¹⁶

5. “Bem-Estar Fiscal” na América Latina: tendências recentes

No que se refere ao terceiro pilar da provisão de Bem-Estar, será enfatizado o aspecto da Política Tributária, procurando-se argumentar que o padrão latino-americano de financiamento do governo importaria obstáculos centrais à convergência do padrão de vida de seus cidadãos no longo prazo. Seu caráter predominantemente regressivo impediria mudanças estruturais na tradicional e elevada concentração da renda e do patrimônio nas classes mais

¹⁴ Lógica que segue o princípio da solidariedade entre contribuintes e beneficiários e possui benefícios definidos, contrapondo-se ao esquema de capitalização individual típico dos sistemas de previdência privada.

¹⁵ O Benefício de Prestação Continuada é um direito constitucional que garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com renda familiar per capita inferior a um quarto do salário-mínimo vigente; em outubro de 2010, mais de 3,3 milhões de pessoas gozavam deste benefício, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil (2013).

¹⁶ Para aprofundamento das ideias de Seguro e Seguridade Social, ver Mesa-Lago (1985) e Barr (2003).

altas da pirâmide social, reproduzindo assim desigualdades no sentido mais estrito da renda. Tal estrutura reduziria também a eficácia e a das políticas de cunho inclusivo e redistributivo do governo, envolvendo a capacidade de acesso a bens e serviços essenciais (através, por exemplo, do fenômeno do “autofinanciamento”¹⁷), o que contribuiria para a manutenção das desigualdades em sentido mais amplo. Esta perda de eficácia, por sua vez, alimentaria discursos a favor da suposta ineficiência da atuação redistributiva do governo e, portanto, da necessidade de limitá-la. A persistência do problema e sua aparente exclusão da pauta de estratégias de redução das desigualdades sociais na atualidade, a despeito de suas óbvias contribuições para o quadro encontrado, apontam para a existência de uma pressão contínua (e bem-sucedida) dos grupos beneficiados para a manutenção deste modelo.

Sem ignorar as grandes conturbações e impasses suscitados pelas propostas de reforma, entende-se aqui que a via tributária seria o caminho mais viável para desconcentração de recursos no atual estágio de desenvolvimento da região, apresentando em geral maior receptividade por parte da sociedade do que outros tipos de intervenção com propósitos semelhantes, a exemplo das políticas de reforma agrária. Um sistema tributário efetivamente redistributivo seria plenamente justificável ao se considerar que, no capitalismo, o acúmulo de excedente tende a ser viabilizado através de relações produtivas desiguais atuantes em favor dos detentores dos meios de produção – argumento que ganha ainda mais força no caso específico da AL, dado seu histórico de relações produtivas baseadas na heterogeneidade estrutural, com forte exploração da mão de obra, subemprego, subremuneração e exclusão produtiva.

O sistema desigual de poder político e econômico sobre o qual se consolidaram e desenvolveram os Estados Nacionais latino-americanos teriam permitido naturalmente às elites favorecidas a criação de obstáculos à adoção de mecanismos essencialmente redistributivos, como a Reforma Agrária e sistemas progressivos de arrecadação, procurando viabilizar o financiamento das ações governamentais sem alterações estruturais na concentração de renda e patrimônio. Conforme explicitam Bertola e Ocampo (2012), parte relevante da reestruturação dos sistemas monetário e fiscal pós-independência na AL teria se baseado no aumento da carga de tributos incidente sobre o comércio exterior – em especial sobre importações – devido, em grande medida, à pressão dos proprietários de terras, mineiros e mercadores. Aponta-se, assim, para a tendência histórica de majoração de impostos sobre produtos em detrimento à oneração da renda e do patrimônio, um dos traços mais marcantes

¹⁷ Quando o modelo de financiamento da Proteção Social onera de forma relativamente maior as camadas mais baixas da população, configura-se uma situação em que políticas redistributivas seriam fortemente financiadas pelo seu próprio público-alvo, diminuindo grandemente sua eficácia. Esta relação entre política social e tributária pode ser encontrada em Lavinás (2006).

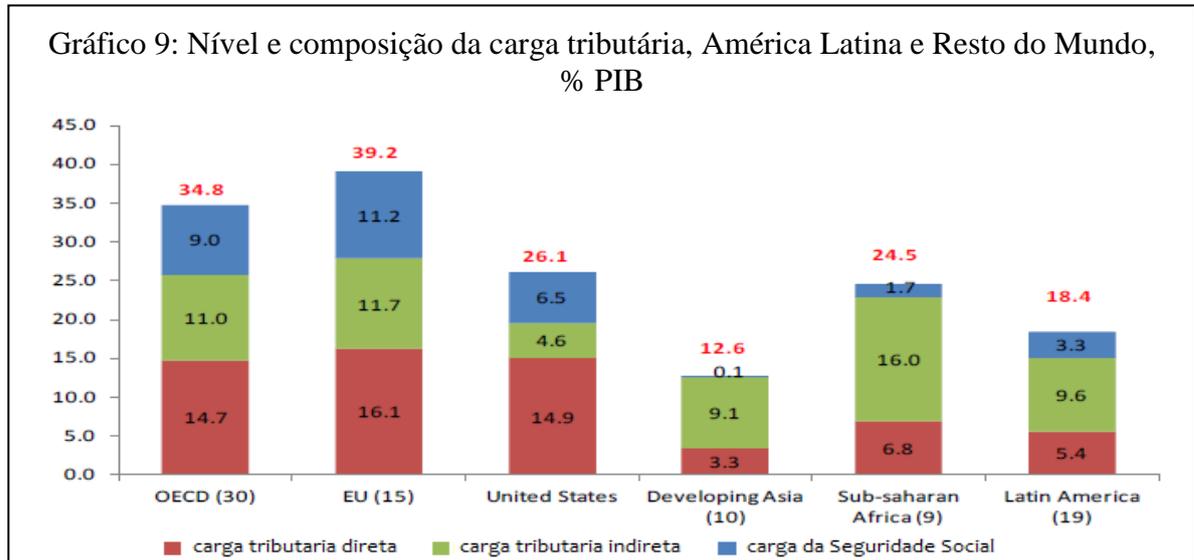
do sistema tributário latino-americano que contribui fortemente para a reprodução de suas desigualdades sociais.

A literatura especializada utiliza o termo “regressividade” para indicar os efeitos sociais deletérios oriundos do grande peso da arrecadação sobre tributos indiretos – isto é, passíveis de repasse a terceiros, como os tributos sobre comércio exterior e sobre produção e circulação de bens e serviços, cujos custos podem ser imputados no preço dos bens. Dado que neste processo a possibilidade de oneração dos indivíduos de acordo com sua capacidade contributiva é inviável ou altamente problemática, e considerando que as camadas mais baixas da população destinam uma parcela proporcionalmente maior da renda para o consumo, um sistema com elevada participação de tributos indiretos tenderia a onerar relativamente mais os mais pobres e criar, assim, obstáculos à desconcentração de renda. No sentido inverso, a “progressividade” de um sistema tributário relacionar-se-ia à possibilidade de discriminação dos indivíduos de acordo com sua capacidade contributiva, viabilizando políticas redistributivas através, por exemplo, de alíquotas crescentes sobre impostos “diretos”, como aqueles incidentes sobre a renda e o patrimônio.

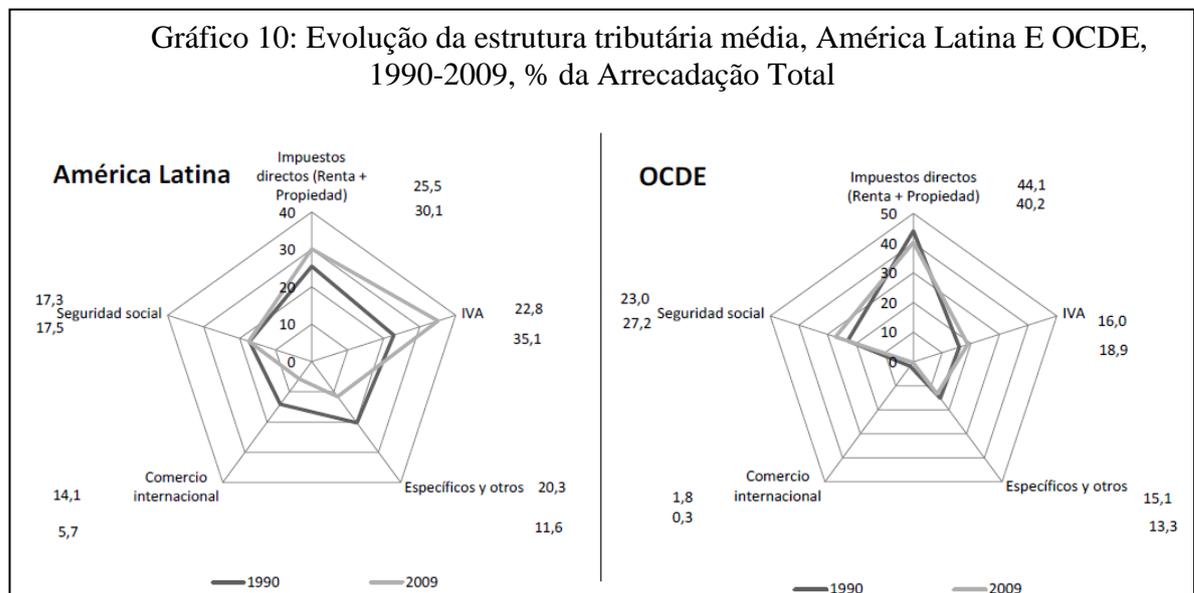
Analisando a atual estrutura tributária latino-americana, Jiménez & Azcúnaga (2012) confirmam a permanência de um caráter predominantemente regressivo, baseado em impostos sobre o consumo e nos ingressos procedentes da exploração de recursos não-renováveis, e a pouca expressividade dos impostos potencialmente progressivos quando comparados à estrutura dos países desenvolvidos. Este sistema seria problemático não apenas do ponto de vista social mas também econômico, considerando-se a elevada volatilidade desse modelo às oscilações da economia internacional (gráficos 9 e 10).

Apesar da semelhança no que tange às consequências finais (regressividade), os autores identificam uma mudança em relação ao passado histórico do sistema tributário: a perda de importância dos impostos sobre comércio exterior *vis-à-vis* um aumento da participação dos tributos sobre a produção e venda interna de bens e serviços. Essas e outras alterações estariam relacionadas, em grande medida, a um processo de aumento e reestruturação da carga tributária para adequação às políticas de ajuste fiscal e abertura comercial e financeira que se disseminaram na região durante a década de 90, conforme o gráfico 11. No entanto, para a maioria dos países da AL, a carga tributária seria ainda hoje relativamente baixa e com uma estreita base de arrecadação, devido aos altos níveis de evasão e concessão de benefícios tributários.¹⁸

¹⁸“En la actualidad hay tres países con una carga tributaria superior al 25% del PIB: Brasil, Argentina y Uruguay. Sin embargo, a pesar de los recientes esfuerzos, en la mayor parte de los países de la región el nivel



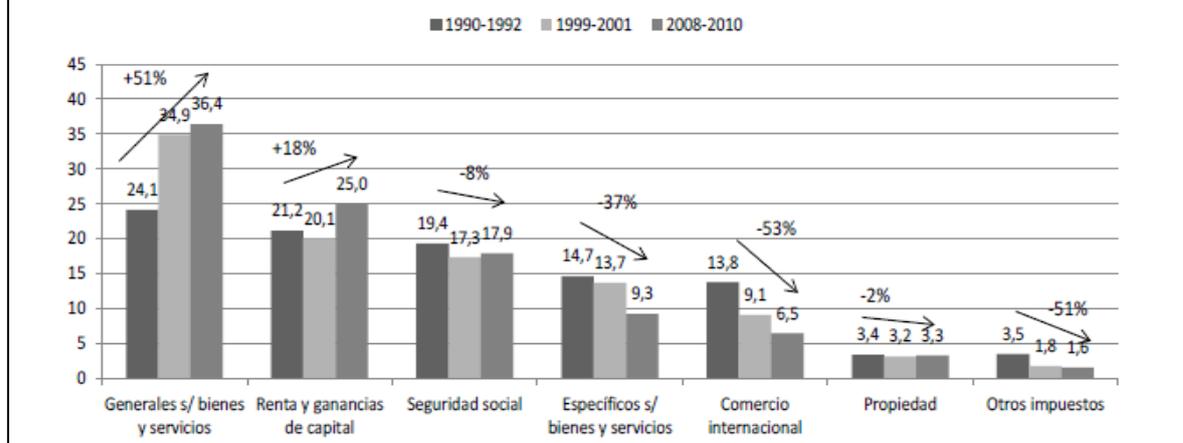
Fonte: Jimenez (2011). Dados: CEPAL, OCDE e FMI.



Fonte: Jimenez e Azcúnaga (2012). Dados: CEPALSTAT e “Revenue Statistics 1965-2010”.

impositivo continúa siendo inferior al 20% del PIB, con casos extremos como México y Guatemala donde la presión tributaria se ubica en torno al 11%.” (JIMÉNEZ & AZCÚNAGA, *op. cit.*).

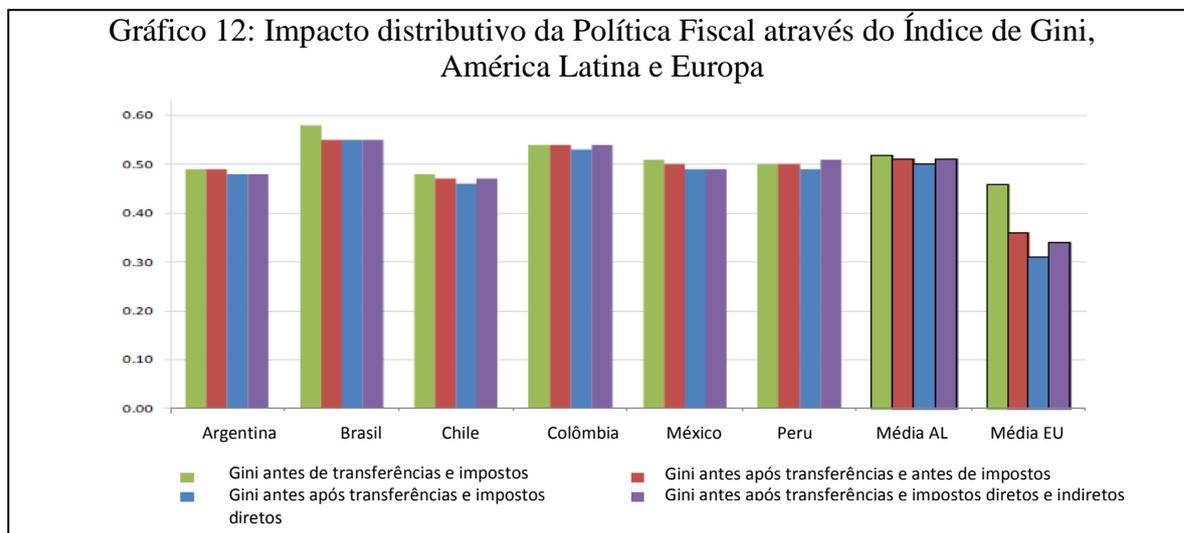
Gráfico 11: Evolução da participação relativa dos principais tributos na estrutura tributária média, América Latina, 1990-2010, % total dos ingressos tributários



Fonte: Jiménez e Azcúnaga (2012). Dados: CEPALSTAT.

A análise da conjuntura atual permite perceber que em geral não foram alteradas as características fundamentalmente regressivas do sistema tributário herdadas do passado e nem a elevada concentração dos recursos econômicos pelas classes no topo da pirâmide social, indicando uma evidente correlação entre estes fatores. Segundo Sabaini & Jimenez (2012, *apud* Lavinias, 2013b), a média estimada do impacto redistributivo dos tributos na OCDE é 13 vezes maior do que na AL, enquanto essa razão cairia para 3,5 em relação à redistribuição via transferências.

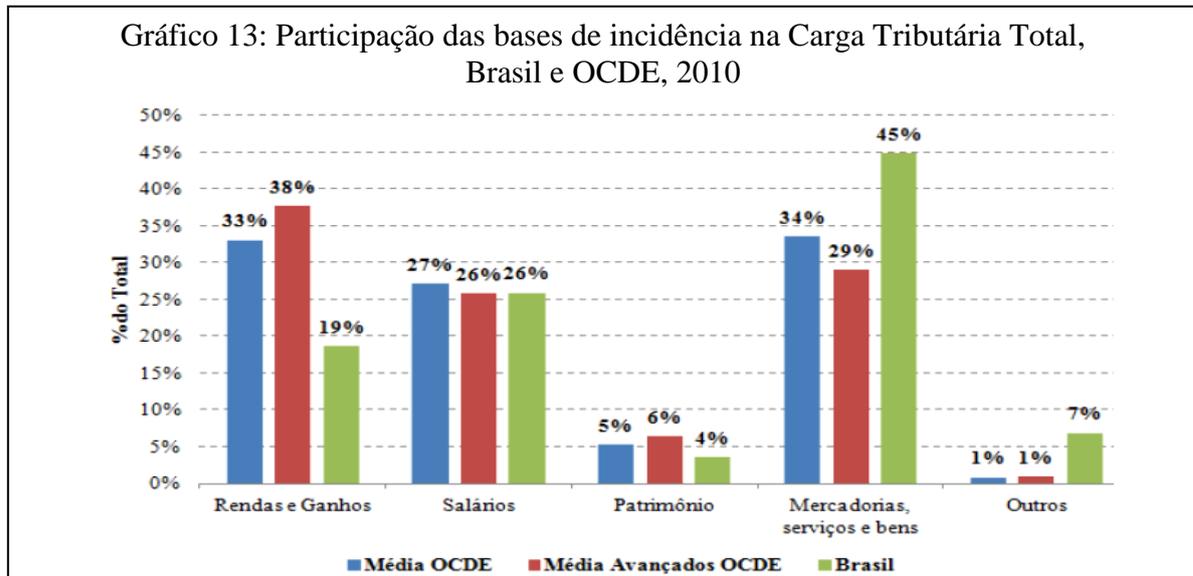
A predominância da regressividade tenderia não só a reduzir o impacto redistributivo no momento da *arrecadação* dos tributos como também afetaria a eficiência no momento do *gasto* do governo, tendo em vista que as camadas mais pobres da população seriam, relativamente, as maiores financiadoras de grande parte dos bens e serviços públicos e políticas de transferências de renda de que se beneficiam – fenômeno que será chamado, aqui, de “autofinanciamento” das políticas sociais. Parte destas políticas atuaria, assim, de maneira a apenas *compensar* uma parte das iniquidades criadas pelo seu próprio financiamento.



Fonte: Jiménez (2011), extraído de Goñi, López & Servén, Fiscal redistribution and income inequality in Latin America, The World Bank, 2011.

Este é, portanto, mais um argumento para justificar que o atual modelo de Política Social esconderia graves mecanismos de reprodução de desigualdades, encobertos pelo grande alarde sobre políticas de atuação residual. Além disso, a minoração do impacto final das políticas redistributivas tenderia a alimentar discursos de cunho neoliberal sobre uma suposta ineficácia da atuação do Estado frente à questão.

O caso brasileiro é um exemplo típico deste padrão: seu nível de arrecadação situa-se próximo a 35% do PIB, portanto significativamente acima da média latino-americana (de aproximadamente 20% do PIB, em média) e próxima a diversos países desenvolvidos; ainda assim, os impactos redistributivos de sua política fiscal – na arrecadação e no gasto – encontram-se também reduzidos frente aos dos países desenvolvidos, corroborando a ideia de que a *estrutura* da arrecadação é tão relevante para tais objetivos quanto a magnitude dos recursos, que segue o padrão latino-americano de forte peso da tributação indireta – em 2010, os tributos sobre bens e serviços originaram 45% do total arrecadado e aqueles sobre salários corresponderam a 25%, enquanto os impostos sobre Rendimentos e Ganhos e sobre Patrimônio não chegaram, juntos, a 23% do total arrecadado (Afonso *et al.*, 2013). A comparação internacional com países da OCDE evidencia a citada “troca” da tributação direta (rendas e ganhos e patrimônio) pela indireta (Gráfico 13).



Fonte: Afonso *et al.* (2013). Obs.: no caso do Brasil, “*outros*” inclui impostos sobre transações financeiras, comércio internacional e “*outros impostos*” – que, segundo os autores, “*poderiam facilmente ser incluídos no grupo de tributos indiretos sobre mercadorias, serviços e bens, enfatizando ainda mais a dependência nacional por esse tipo de tributo e o sistema tributário deficiente apresentado no Brasil.*” (*op. cit.*)

Ainda no exemplo do Brasil, o fenômeno do *autofinanciamento* é levado ao seu extremo, tendo em vista que o próprio Sistema de Seguridade Social – instituição voltada para o objetivo da equidade – é majoritariamente financiado por Contribuições Sociais, tributos indiretos que pesam mais sobre a renda dos mais pobres e dos trabalhadores de menor remuneração.¹⁹ Apesar das alíquotas progressivas dos impostos diretos, o sistema tributário em sua integralidade seria repleto de artifícios para minoração do impacto redistributivo, como mecanismos de dedução e devolução tributária e tetos de contribuição. Diversos autores apontam investidas recorrentes contra a consolidação de um sistema abrangente e universal, como a política de desvinculação de 20% dos recursos da Seguridade para composição de superávit primário (através da DRU – Desvinculação de Receitas da União) e sucessivas medidas de desoneração tributária, viabilizadas em grande medida pela retirada de recursos da Seguridade Social sem provas comprobatórias de sua eficácia nem medidas de compensação pela majoração de outras fontes. Através destas práticas, o Orçamento da Seguridade Social, inicialmente superavitário, tornar-se-ia artificialmente deficitário, servindo de fonte de recursos para a realização de gastos públicos de outras naturezas (como o pagamento de juros, com claro viés concentrador de renda) ao mesmo tempo em que se defende a minoração do aparato da proteção social pela sua aparente “insustentabilidade financeira”.²⁰

¹⁹ As contribuições sociais representam a quase integralidade do financiamento da Seguridade Social (96% da receita total em 2012, segundo ANFIP, 2013).

²⁰ Ver Gentil (2011) e Fagnani & Vaz (2013).

Por tudo dito anteriormente, pode-se identificar uma relação direta entre questões da arrecadação e a perda de capacidade dos sistemas latino-americanos de Proteção Social em promover políticas inclusivas, indo no caminho contrário aos exemplos internacionais bem-sucedidos. A pressão por sua liberalização e desregulamentação encontrar-se-ia, muitas vezes, associada ao argumento de que o problema da desigualdade poderia ser solucionado exclusivamente através do crescimento econômico, ideia já criticada nas seções anteriores.

6. Conclusão

Pode-se apontar, assim, para a existência de diversos fatores potencialmente limitantes ao processo de redução das desigualdades sociais na América Latina em geral, destacando-se principalmente (i) a expansão da estratégia liberal de Política Social calcada na focalização e mercantilização de bens e serviços essenciais; (ii) o enfraquecimento da Proteção Social subjacente à inclusão social via mercado de trabalho; e (iii) distorções nos sistemas tributários.

Observa-se que muitas das tendências seguidas no Brasil e na região são contrárias às dos países que conseguiram promover mudanças sólidas nas condições de vida da sua população e no padrão de redistribuição da renda e da riqueza, tendências estas que se encontrariam atreladas à disseminação de uma dada visão de mundo favorável à mercantilização dos bens e serviços e da mão de obra e à crescente individualização das relações sociais com vistas a fomentar o crescimento econômico sem garantias da apropriação coletiva de seus frutos. A análise da dinâmica de redução da pobreza e desigualdade recente na AL exhibe uma grande dependência em relação à promoção de constantes estímulos ao crescimento econômico de forma a evitar os conflitos sociais emergentes da real necessidade de redistribuição dos recursos já existentes.²¹ Faz-se fundamental perceber que as políticas que parecem compor o *core* da estratégia de promoção da equidade social na AL atacam o problema de forma parcial, ignorando parte de suas causas fundamentais, o que indica uma incapacidade de se garantir a efetiva convergência das condições de vida dentro das sociedades latino-americanas no longo prazo

A despeito do grande alarde mundial sobre os avanços sociais da região, deve-se questionar assim se estas melhorias estão ocorrendo a partir da resolução de suas causas primárias. Se o processo de industrialização latino-americana pôde se dar sem a derrubada das barreiras estruturais causadoras do subdesenvolvimento econômico, nada impediria que o mesmo possa estar atualmente ocorrendo no campo social: melhorias sem resolução das

²¹ Ideia apresentada por Karl Polanyi no clássico “*A grande transformação*” (1944).

origens primárias do atraso, e portanto fadadas a resultados limitados e insuficientes para alcance do nível dos países desenvolvidos.

Referências Bibliográficas

AFONSO, J. R.; SOARES, J.M., e CASTRO, K. P. *Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro - Livro branco da tributação Brasileira*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – ANFIP. *Análise da Seguridade Social - 2012*. Brasília: ANFIP, 2013. 131 p.

BARR, NICHOLAS. *Economics of the Welfare State*. Londres: Oxford University Press, 2003.

BERTOLA, L.; OCAMPO, J. A. *The Economic Development of Latin America Since Independence* (Initiative for Policy Dialogue). Oxford University Press, 2012.

BIELSCHOWSKY, R. *Sixty years of ECLAC: structuralism and neo-structuralism*. CEPAL Review n° 97. 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. “*Economia Brasileira em Perspectiva*”, 2012 (diversos meses). Disponível em: <
<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/economia-brasileira-em-perspectiva/economia-brasileira-em-perspectiva>>. Acesso em: 15 dez 2013.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Os desafios da parceria entre Previdência e Assistência Social na gestão do BPC* (reportagem). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/seminario-internacional-bpc/sobre-o-evento/noticias/os-desafios-da-parceria-entre-previdencia-e-assistencia-social-na-gestao-do-bpc>. Acesso em: 10 dez 2013.

COMISSAO ECONOMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. 2010.

_____. Social Panorama of Latin America. 2012.

CORNIA,G.A.; MARTORANO, B. *Policies for Reducing Income Inequality: Latin America during the Last Decade*. Nova Iorque: UNICEF, 2010

EUROPEAN COMISSION. *European Social Statistics. Social Protection. Expenditures and Receipts*. 2003.

FAGNANI, E.; VAZ, F. T. *Previdência e Seguridade Social: velhos mitos e novos desafios*. In: *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Vol. 02.

FERREIRA, F. *et alii*. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, 2012. (capítulos selecionados)

FLEURY, S. *A montagem do padrão de seguridade social na América Latina: cooptação e regulação*. In: FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. 252 p.

GENTIL, D. L. *Reforma tributária, desoneração da folha e o arranjo fiscal atual*. In: *Revista Tributação e Cidadania*, ano 1, nº 4. Ago/2011. Brasília: Fundação ANFIP, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente* (Introdução). Barros, R. P. de; Foguel, M. N.; Ulyssea, G. (org.). Brasília: 2007. volume I.

JIMÉNEZ, J. P. *Personal Income Tax and Equity in Latin America: New Challenges*. Apresentação em ppt para *Global Conference on Tax and Inequality*, Nova Déli, 7-9 dez 2011.

JIMÉNEZ, J. P.; AZCÚNAGA, I.: *¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal*. Working Paper Series nº 33. Berlin: desigualdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2012.

LAVINAS, L. *A Long Way From Tax Justice: the Brazilian Case*. 2013a.

_____. *Latin America: anti-poverty schemes instead of social protection*. Working Paper Series nº 51. Berlin: desigualdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2013b.

_____. *A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social*. In: Dedecca C. e Proni M. (org). *Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido*. Campinas: UNICAMP, 2006. págs. 249-274.

_____.; GARSON, S. *Gasto Social no Brasil: transparência, sim, parti-pris, não!* *Econômica*, v. 5, n. 1 Junho de 2003, p. 145-162.

LUSTIG, N. *Poverty, Inequality and the New Left in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2009

MESA-LAGO, C. *El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. 1985

PINTO, A. *Naturaleza e Implicaciones de la Heterogenidad Estructural de América Latina*. *El Trimestre Económico*, vol. 37 (1). n. 145, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1970.

PREBISCH, R. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*. In: Bielschowsky, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: CEPAL/COFECON/Record, 2000. v.1., p. 69-136.

REZENDE, F.; CUNHA, A. *Rumos e Caminhos para a Reforma Orçamentária*. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. (orgs.): *A Reforma Esquecida: Orçamento, Gestão Pública e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

THERBORN, G. *Inequalities and Latin America. From the Enlightenment to the 21st Century*. desiguALdades.net Working Paper Series nº 1. Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2011.

TITMUSS, R. *The Social division of Welfare: some reflections on the search for equity* (1987). In: ALCOCK, P.; GLENNESTER, H. OAKLEY, A. SINFIELD, A. (ed.). *Welfare and wellbeing: Richard Titmuss's contribution to Social Policy*. Bristol: Policy Press, 2001.

_____. *The role of redistribution on Social Policy* (1964). In: ALCOCK, P.; GLENNESTER, H. OAKLEY, A. SINFIELD, A. (ed.). *Welfare and wellbeing: Richard Titmuss's contribution to Social Policy*. Bristol: Policy Press, 2001.