## ARTIGOS

# O FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS: IMPASSES E PERSPECTIVAS

BEATRIZ AZEREDO*

*1. Introdução; 2. Principais problemas; 3. Perspectivas.*

Análise conceitual da formulação da política social e avaliação do padrão do gasto público voltado para essa área. Ausência de concepção integrada de desenvolvimento e submissão total das metas sociais à política econômica do governo. Análise dos principais problemas que afetam os mecanismos de financiamento da política social utilizados em anos recentes. Possibilidades de superação dos impasses decorrentes, em vista dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

## 1. *Introdução*

A análise do financiamento da política social remete a uma discussão mais ampla, que diz respeito ao tratamento dispensado à área social na formulação das estratégias de desenvolvimento. Ou seja: antes de se proceder à avaliação do padrão do gasto público voltado à área social, é preciso ter em conta a própria concepção de política social e a relação desta com a política econômica.

A despeito de as metas sociais sempre constarem dos diversos planos de desenvolvimento do país, observa-se uma total submissão destas à política econômica, indicando que não existe, de fato, uma concepção integrada de desenvolvimento. Isso decorre de uma visão fragmentada do social, a partir da qual é determinado todo padrão de financiamento e forma de atuação do governo. No lugar de um conjunto de políticas que guardam coerência entre si e, preferencialmente, de caráter preventivo, define-se um conjunto de políticas específicas e estanques e privilegia-se o caráter compensatório e assistencial da maior parte dos programas.

A não-integração da questão social à política de desenvolvimento cria, de antemão, sérios obstáculos ao equacionamento dos graves problemas da população. Isto porque é preservada a forma fragmentada de atuação do governo e se reproduz o padrão equivocado de financiamento gerando, a cada momento, novos impasses para o atendimento das demandas sociais.

A crise econômica recente — que gerou o agravamento das condições de vida da população — deixou clara a total inadequação dos mecanismos de financiamento da área social. A instabilidade do volume de recursos disponíveis frente ao movimento cíclico da economia, a dependência das regras ditadas pela política econômica — em particular as medidas de curto prazo, a iniqüidade e a excessiva centralização — são traços marcantes da atuação do governo na área social.

* Economista da Seplan-PR. (Endereço da autora: Av. Presidente Antônio Carlos, 375 — s/603 — Seplan — 20020 — Rio de Janeiro, RJ.)

Por outro lado, uma nova etapa no processo de democratização do país sugere a possibilidade de uma profunda reformulação em toda a política social. Se é verdade que um maior grau de mobilização da sociedade e de democratização das relações do Estado com a população traduz-se num avanço da questão social, cabe avaliar em que medida a recente abertura política tem possibilitado mudanças substantivas nessa questão.

Esse artigo apresenta, inicialmente, uma análise dos principais problemas dos mecanismos de financiamento da política social utilizados nos últimos anos. A seguir, são discutidas as possibilidades de superação dos impasses daí decorrentes, frente a uma nova etapa do processo político e, em particular, com a oportunidade que se apresenta com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

## 2. *Principais problemas*

Do ponto de vista da estrutura de recursos, observa-se, nos últimos anos, uma inversão da lógica do gasto social com a progressiva redução dos recursos fiscais destinados aos programas sociais. A participação do Ministério da Educação na receita da União, por exemplo, é de cerca de 6%, enquanto no Ministério da Saúde essa relação está em torno de 2%.

A contrapartida da restrição orçamentária é a diversificação dos mecanismos de financiamentos, com a criação de fundos vinculados a setores específicos, representando um ônus financeiro adicional para as empresas, os trabalhadores e, em última instância, para toda a sociedade. Um exemplo disso são as chamadas contribuições sociais. Na época da última reforma tributária, em 1967, as contribuições para a previdência social representavam o único exemplo importante dessa espécie de tributo. No entanto, ao longo dos últimos 20 anos, um conjunto variado de contribuições parafiscais de interesse social foi sendo formado, representando hoje um universo equivalente ao constituído pelas receitas tributárias da União. Os principais exemplos desta categoria, além da previdência social, são os fundos de formação do patrimônio individual do trabalhador (FGTS e PIS-Pasep), e os fundos fiscais que englobam o Finsocial e o salário-educação.

A criação de alguns desses fundos — apesar do aparente avanço em termos de política social — tinha um forte condicionante econômico. Tratava-se de centralizar, no curto prazo, nas mãos de instituições financeiras governamentais, um grande volume de recursos destinado ao financiamento do processo de desenvolvimento. Com o FGTS, por exemplo, ao mesmo tempo em que se criava um fundo de indenização para o trabalhador em caso de demissão, permitia-se a canalização dos recursos para o BNH, encarregado de implementar uma política habitacional voltada para as camadas mais carentes da população. Já o PIS-Pasep — criado com a justificativa de atender ao preceito constitucional de participação do trabalhador nos lucros das empresas — representou, principalmente, a acumulação de recursos, no curto prazo, para o financiamento dos programas de investimento a cargo do BNDES.

Os resultados da transformação do padrão de financiamento são a impossibilidade de sustentação do nível de gasto e o reforço do caráter restritivo da maior parte dos programas.

A manutenção de um patamar mínimo de despesa é, em primeiro lugar, prejudicada pela excessiva instabilidade dos recursos destinados à área social.

Em momentos de crise, com a necessidade de efetuar cortes nos gastos públicos, reduz-se ainda mais a destinação das receitas fiscais aos ministérios sociais que, ademais, têm pouco poder de barganha no processo de definição do orçamento. Além disso, a incidência de grande parte das contribuições sobre a folha de salários gera uma elevada sensibilidade das receitas frente às oscilações no ritmo da atividade econômica. Períodos de recessão, desemprego e contenção salarial comprimem a folha de salários, com reflexos imediatos sobre os níveis de arrecadação, reduzindo a capacidade de intervenção exatamente quando as demandas sociais são temporariamente exacerbadas.

No caso do FGTS, por exemplo, além da instabilidade da arrecadação — dada a vinculação direta com a massa de salários — o volume de recursos disponíveis para aplicações está também comprometido pelo compromisso com o pagamento dos saques dos trabalhadores. No auge da crise econômica, entre 1982 e 1984, a instabilidade no mercado de trabalho e a política de contenção salarial reduziram drasticamente a arrecadação, ao mesmo tempo em que aumentou a necessidade de saques por demissão. O resultado foi uma dupla pressão nos depósitos líquidos desses recursos, que em 1983, por exemplo, gerou uma queda real de 65,9% no FGTS transferido ao BNH.

Quanto à previdência social, observa-se, a partir do início da década de 80, um decréscimo na receita, fruto da crise econômica e da queda do nível de emprego e da massa de salários reais médios, dadas a inflação e a política salarial então em vigor. A alternativa encontrada pelo governo para contornar o déficit do sistema foi a adoção de uma série de medidas tópicas — elevação do teto do salário de contribuição e aumento de alíquotas, entre outras — visando, em curto prazo, estimular a arrecadação.

A sensibilidade dessas receitas, no entanto, não é necessariamente simétrica. Enquanto as quedas são instantâneas e grandes em períodos recessivos, os ganhos em fases de crescimento nem sempre ocorrem na mesma proporção das perdas Mesmo quando ocorre uma rápida recuperação dos níveis de arrecadação — a exemplo do observado na previdência em 1985 — a folga financeira temporária encobre os problemas estruturais de equilíbrio entre as demandas sociais e os recursos disponíveis, adiando os ajustes necessários nos mecanismos de financiamento.

Em relação à área de educação, que tem como uma das fontes principais de receita o salário-educação, que incide sobre a folha de salários, o impacto da crise foi menor do que nos outros fundos. Embora tenha ocorrido uma forte redução da arrecadação desta contribuição, os recursos fiscais consignados para este setor foram assegurados, preservando um volume mínimo de receitas.

A outra conseqüência da diversificação das fontes de financiamento diz respeito ao reforço da iniqüidade presente na política social, principalmente na forma de utilização dos recursos. Embora a regressividade das contribuições seja um dado negativo do problema, o mais grave é que a criação de fundos específicos significa, na prática, a exclusão de uma parcela substantiva da população brasileira do acesso aos programas, devido à vinculação da contribuição ao benefício.

Não se justifica o argumento freqüentemente utilizado de que alguns contribuem, e por isso têm direito, enquanto os que não contribuem devem aguardar providências divinas ou benesses governamentais. Nas modernas sociedades, os encargos decorrentes da extração compulsória de recursos pelo Estado são, com raríssimas exceções, repassados a toda a população por intermédio do

sistema de preços, sendo ilícito limitar o usufruto dos recursos aos que são nominalmente identificados como devedores primeiros das obrigações.

Tanto no caso da previdência social como no dos fundos patrimoniais, a vinculação da contribuição ao benefício acarreta resultados perversos. Em primeiro lugar, à parcela da população economicamente ativa que não está integrada ao mercado formal de trabalho é negado o direito de acesso aos benefícios (quando isso ocorre, como no caso da concessão de pensão a idosos e assistência médica de urgência a não-contribuintes, alega-se que a liberalização do sistema é a causa de sua falência). Segundo, o grau de proteção social está diretamente relacionado à estabilidade no emprego, às condições de trabalho e aos níveis de remuneração. Não só é difícil ao empregado em ocupações descontínuas comprovar tempo de serviço para fins de aposentadoria, como o próprio valor da aposentadoria, baseado na contribuição dos últimos anos, prejudica aqueles que, vendendo sua força muscular, têm uma curva de rendimentos decrescente após alcançada a maturidade.

Nos fundos patrimoniais (PIS/Pasep e FGTS) ocorrem distorções semelhantes. O valor do patrimônio é função direta do nível salarial e, no caso do PIS/Pasep, do tempo de serviço, de forma que a posição no mercado de trabalho também determina o valor da participação do trabalhador no fundo. As ocupações de menor rotatividade e mais bem remuneradas (empregados no setor produtivo estatal e nos oligopólios privados) são aquelas que permitem a acumulação de quantias mais elevadas para usufruto em situações de morte ou aposentadoria (além de outros eventos previstos na legislação), e/ou para ampliação do patrimônio familiar, reforçando a regressividade dos programas de proteção social.

Nas ocupações onde é grande a instabilidade do emprego e baixo o nível de remuneração, as necessidades de saque por desemprego não permitem a formação de um patrimônio a partir dos recursos do FGTS, de tal forma que a garantia do tempo de serviço, oferecida como substituto da estabilidade, deixa de existir. Ou seja, para a maioria dos trabalhadores, é bastante reduzida a proteção dada pelo fundo em momentos de desemprego, e é praticamente impossível a aquisição de moradia ou o estabelecimento de negócio próprio com esses recursos.

O prêmio à lealdade e à identificação do empregado com os interesses da empresa, implícitas no argumento de que a criação do PIS/Pasep foi uma forma indireta de assegurar a participação do trabalhador nos lucros da empresa, provavelmente justificou, também, a utilização do tempo de serviço como critério para atribuição da cota de cada um no montante arrecadado pelo fundo. Por motivos já apontados, no entanto, os parâmetros adotados para a formação do patrimônio produzem resultados regressivos. Para a maioria dos participantes dos programas, cuja renda é inferior a cinco salários mínimos, o fundo deixa de ter a função de formar um patrimônio para prover apenas uma pequena complementação de renda.[1] E mesmo os demais trabalhadores, de salário mais alto, não chegam a acumular quantias significantes em suas contas. Em outras palavras, o funcionamento desses programas não só não proporcionou aos trabalhadores a participação nos lucros, como, ao longo de 16 anos de existência,

[1] O PIS/Pasep paga anualmente um salário mínimo para os trabalhadores de renda mensal até cinco salários mínimos e com, pelo menos, cinco anos de inscrição no fundo.

gerou para cada um deles um patrimônio insignificante, qualquer seja seu nível de renda.

Os objetivos de uma maior eqüidade social também são comprometidos pelo fato de que a maioria dos recursos não é repassada a fundo perdido, mas tem uma exigência de retorno. A conseqüência natural da contradição entre a natureza do recurso e o objetivo do gasto é o predomínio da lógica financeira, em detrimento de uma política de caráter eminentemente social.

Nas aplicações feitas pelo extinto BNH, que contava principalmente com os recursos do FGTS, observa-se um direcionamento acentuado para financiamentos voltados para a população de renda mais alta e, portanto, com uma taxa de retorno mais elevada. Além do compromisso de remunerar as contas dos trabalhadores, o pagamento dos saques e a instabilidade na arrecadação do fundo inviabilizaram a implementação de uma política habitacional voltada para as camadas mais desassistidas da população. Até 1985, os dados de aplicações do BNH na chamada "área de interesse social" — que engloba programas na faixa de renda familiar de até 10 salários mínimos — demonstram que no máximo 10% do total das aplicações foram na faixa de renda de até três salários mínimos. O próprio conceito de "área de interesse social", bastante elástico, demonstra a iniqüidade da política adotada pelo banco. Observe-se que, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE), em 1984 69,9% das famílias recebiam rendimentos de até cinco salários mínimos, sendo que 37,8% encontravam-se na faixa de renda de até dois salários mínimos. Em resumo, observa-se grande disparidade entre o discurso oficial na época da instituição do FGTS — qual seja, a implementação de uma política habitacional de caráter social — e a aplicação dos recursos do fundo pelo BNH.

Entre os fundos criados nos últimos anos, a recente instituição do Finsocial — um retrocesso do ponto de vista das modernas técnicas de tributação — significou, todavia, um avanço em termos de garantia de recursos para o financiamento de programas sociais, recuperando, ainda, a noção de que gastos sociais devem ser financiados com recursos de natureza fiscal, sem quaisquer constrangimentos quanto à exigência de retorno das aplicações.

Na prática, porém, o impacto do Finsocial tem sido fortemente reduzido pelo comprometimento do volume real de recursos efetivamente disponível para a área social. Isto se deve ao desgaste financeiro dos recursos, em função do longo período decorrido entre a arrecadação e a distribuição aos beneficiários, principalmente pelas retenções nos cofres da União, tendo em vista os interesses mais imediatos das políticas fiscal e monetária. Além disso, a incorporação do fundo ao Orçamento da União, a partir de 1983, permitiu uma ampla substituição de fontes para custeio de alguns ministérios — em particular os da Educação e Saúde — que se encontram altamente dependentes destes recursos.

Observe-se que, no Ministério da Educação, a participação do Finsocial na despesa orçamentária total passou de 9,7% em 1984 para 29,8% em 1985. Já no Ministério da Saúde, o fundo representava 48% da despesa global em 1984, passando a responder por 71% no ano seguinte. Simultaneamente à participação crescente do Finsocial, a despesa efetiva desses ministérios caiu, em termos reais, nos últimos anos, evidenciando o efeito de substituição proporcionado pelo fundo, que simplesmente liberou recursos fiscais para outras áreas.

A centralização do processo decisório e da gestão financeira é outro elemento que compõe o quadro de dificuldades do financiamento da área social. Somada à centralização da política tributária — e ainda mais expressiva — a

centralização dos fundos sociais tornou virtualmente nula a função de estados e municípios no domínio da política social.

A reforma tributária de 1965-67 e os ajustes promovidos posteriormente determinaram uma excessiva centralização da competência tributária nas mãos da União, e o estreitamento da base fiscal própria de estados e municípios. O resultado foi que os governos locais tornaram-se fortemente dependentes de transferências de recursos fiscais da União.

Além das transferências definidas na Constituição — os Fundos de Participação de Estados e Municípios — assumiram um peso significativo as chamadas transferências não-regulares ou negociadas, que demandam um processo de negociação política entre o governo federal e os governos locais. Isto significou, na prática, o favorecimento de regiões politicamente mais fortes e, portanto, com maior poder de barganha.

O processo de transferência dos recursos do Finsocial e da cota federal de salário-educação[2] é um exemplo típico das transferências negociadas. O Finsocial, em particular, sequer foi regulamentado, o que reforçou a centralização das decisões, na medida em que não foram definidas regras explícitas de distribuição dos recursos. A instabilidade do fluxo de recursos para os governos locais daí decorrente vem reforçar a incerteza, típica dos investimentos na área social. Outras distorções são produzidas por essa excessiva centralização e merecem ser destacadas: o distanciamento das demandas reais da população na definição de prioridades; a deterioração da capacidade financeira pela demora na liberação dos recursos; o desequilíbrio entre as possibilidades de investimento e a capacidade de manutenção; a ineficiência dos instrumentos burocráticos de controle.

Simultaneamente ao enfraquecimento financeiro de estados e municípios, ocorreu um processo de transferência de atribuições, tipicamente de governos locais, para a União: à centralização financeira somou-se uma centralização de encargos, resultando na perda de autonomia financeira e política de estados e municípios, que foram esvaziados pela impossibilidade de atender às necessidades sociais básicas da população.

Outra conseqüência da pouca disponibilidade de recursos fiscais dos governos locais foi a crescente utilização de recursos de crédito, reforçando a dependência no governo federal, pois a maior parte desses recursos é obtida junto a bancos oficiais. Além disso, mais uma vez inverte-se a lógica do gasto social, que deixa de ser financiado preferencialmente com recursos fiscais. Exigências de retorno, ainda que a juros subsidiados, não permitem o financiamento de pleitos que signifiquem o aumento do dispêndio corrente, forçando a elevação do gasto voltado para a expansão da rede física de prestação de serviços. São, portanto, prejudicadas as possibilidades de ampliar ações de grande relevância no terreno da nutrição e de cuidados primários de saúde, por exemplo, ao mesmo tempo em que a própria expansão da rede física não guarda relação com as efetivas possibilidades de estados e municípios arcarem, futuramente, com sua manutenção a partir de recursos provenientes de seus próprios orçamentos.

[2] Um terço da arrecadação do salário-educação compõe a cota federal, enquanto os dois terços restantes são destinados às Secretarias de Educação dos estados, territórios ou do Distrito Federal.

No caso de saneamento básico, os recursos advêm do FGTS, através do BNH, e das receitas orçamentárias do estado que compõem os Fundos de Financiamento para Água e Esgoto (Faes).[3] Estes recursos são transferidos às empresas concessionárias, predominantemente sob a forma de empréstimos, e apenas uma parcela pequena é repassada a fundo perdido. O financiamento deste setor, portanto, depende diretamente da arrecadação líquida do FGTS, da disponibilidade financeira dos estados e da capacidade de endividamento das empresas.

No período recente, a fragilidade dessa estrutura se revela com intensidade. Primeiro, pela queda dos depósitos líquidos do FGTS na recessão, já analisada em parte anterior deste trabalho. Quanto às concessionárias, observa-se um enorme desequilíbrio financeiro, principalmente pelo crescente endividamento com bancos estrangeiros, ditado pelas necessidades da política econômica de ajuste externo. Por fim, os governos estaduais repassavam cada vez menos recursos orçamentários ao Faes, não só pela insuficiência de recursos disponíveis, como pela necessidade de socorrer financeiramente as empresas concessionárias. A alternativa freqüentemente utilizada foi o recurso ao crédito externo ou junto ao BNH, que também já se encontrava em situação financeira bastante precária.

O transporte coletivo urbano — colocado em segundo plano na política nacional do setor adotada desde 1956 — tem sido financiado com recursos dos governos estaduais e municipais e, principalmente, com recursos tomados junto a bancos nacionais e estrangeiros. Devido em grande parte à política energética diante da crise do petróleo, foi atribuído um papel estratégico ao transporte coletivo urbano a partir de 1974 e, conseqüentemente, parcelas crescentes dos tributos federais vinculados ao setor de transporte foram repassados para esta área. Entretanto, a crise econômica recente gerou a queda de recursos fiscais transferidos ao setor como um todo, tendo em vista a política de combate ao déficit público. A contrapartida é a dependência de dotações orçamentárias e, principalmente, de empréstimos externos, comprometendo a capacidade de investimento do setor pelo compromisso crescente com o serviço da dívida.

## 3. *Perspectivas*

O governo da Nova República adotou como temas importantes a prioridade do gasto social, a redução das disparidades regionais, melhores oportunidades de emprego e o fortalecimento do sistema federativo. Tudo indicava o compromisso como uma mudança substancial da atuação do governo, no sentido de atenuar os graves desequilíbrios sociais do país. Enfrentar os problemas sociais era considerado, inclusive, um elemento fundamental para a consolidação do regime democrático.

Antes mesmo da data da posse do Presidente Tancredo Neves, a Comissão para o Plano de Governo (Copag) por ele instituída formulou, entre outras coisas, um documento intitulado *Subsídios para a ação imediata contra a fome e o desemprego*. A idéia básica era utilizar os recursos já existentes — Finsocial, FAS, PIN-Proterra — de modo a corrigir as notórias distorções dos programas

[3] Para uma análise detalhada deste setor ver Fagnani, E. et alii. *Recessão e financiamento das políticas sociais*. São Paulo, Iesp/Fundap, 1986. Texto para discussão, n. 7.

sociais existentes. A agilização do fluxo financeiro, a descentralização e o aumento da eficácia da atuação na área social eram preocupações que pautavam todo o documento.

O compromisso prioritário com a garantia de acesso de toda a população aos benefícios sociais básicos — saúde, educação, alimentação, segurança, habitação e emprego — foi reafirmado no documento *Diretrizes para o I PND da Nova República.* O detalhamento dos problemas sociais prioritários e da estratégia de intervenção do governo a cada ano passou a constar do chamado Programa de Prioridades Sociais — PPS — que, em 1985, previu programas de alimentação, de emprego (através de investimentos na infra-estrutura de serviços sociais e urbanos) e de desenvolvimento do Nordeste. As diretrizes anunciadas se referiam ao aumento da eficiência, a uma maior transparência e descentralização do planejamento e da execução das ações, à agilização do repasse dos recursos e ao fortalecimento financeiro dos programas, com maior aporte de recursos.

Pelo tipo de informação de que se dispõe sobre esse programa, é impossível avaliar se os recursos previstos representaram, de fato, um acréscimo substancial para a área social. Tudo indica, no entanto, que o PPS significou, na prática, apenas um rearranjo dos recursos já destinados a programas sociais, como o Finsocial, os recursos de loterias que compõem o FAS e o PIN-Proterra. Tampouco se pode averiguar o que foi efetivamente aplicado frente à previsão inicial, bem como o impacto dos programas na população à qual se destinavam.

Também não se avançou no atendimento das diretrizes estabelecidas pelo programa, quanto a mudanças substantivas na forma de atuação do governo. A ausência de regras claras na distribuição dos recursos, a excessiva centralização e o desgaste financeiro pela demora no repasse dos fundos permanecem como características dos programas sociais. O próprio abandono do PPS, que não foi lançado para 1987, demonstra sua fragilidade enquanto um instrumento eficaz no planejamento do gasto social.

Do ponto de vista das políticas voltadas para o mercado de trabalho, a instituição do Programa de Seguro-Desemprego, por ocasião do lançamento do Plano Cruzado em fevereiro de 1986, significou, à primeira vista, um avanco no aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção social do trabalhador. No entanto, o programa ainda é bastante restrito, no que diz respeito à abrangência dos desempregados e também pelos valores dos benefícios, se comparados aos salários anteriormente recebidos pelos trabalhadores. Por exemplo, a exigência de comprovar o pagamento mínimo de 36 contribuições mensais à previdência social durante os últimos quatro anos exclui do programa cerca de 53% dos desempregados. Quanto aos benefícios, definiu-se o pagamento de metade do último salário do trabalhador para aqueles que recebiam até três salários mínimos mensais. Para os demais, o benefício tem um valor fixo de 1,5 salário mínimo.

Por outro lado, até o momento não foi definida uma fonte de recursos permanente para o programa, que continua a ser financiado provisoriamente com recursos orçamentários. Isto significa, na prática, a impossibilidade de aperfeiçoar o programa, bem como gera uma instabilidade frente às disponibilidades de caixa do governo. Em suma, pelo descaso com que o programa tem sido tratado neste primeiro ano de experiência, tudo leva a crer que mais uma vez um aparente avanço em termos de política social nada mais foi do que uma forma de angariar apoio político para o plano econômico que estava sendo lançado.

Apesar dos pequenos avanços obtidos na prática frente à grande importância conferida à questão social pelo governo da Nova República, a instalação dos trabalhos da Constituinte reacende as expectativas por mudanças concretas.

Com relação à definição de um novo sistema tributário, espera-se que as mudanças sejam feitas na direção da recuperação da capacidade de gasto do setor público — para viabilizar, principalmente, o atendimento às demandas básicas da população — no sentido de uma maior eqüidade na cobrança dos tributos e repartição dos benefícios, bem como do fortalecimento do sistema federativo.

Para este último objetivo, é necessária uma distribuição mais equilibrada das receitas fiscais, através da desconcentração da competência tributária e da utilização do sistema de transferências, de forma a atenuar as desigualdades regionais. A maior autonomia financeira de estados e municípios deve induzir também a um processo de descentralização de encargos. Aqui se insere a discussão do reaparelhamento de estados e municípios para que possam atender às necessidades básicas da população e assegurar uma alocação eficiente dos recursos. Com um processo de descentralização de recursos e responsabilidades será possível incorporar a sociedade na definição de prioridades e no controle e avaliação da aplicação dos recursos — que são, em última instância, pagos por ela — coerentemente com o processo de democratização em curso.

A reforma tributária, assumindo um papel importante no redirecionamento do gasto público, deve dar garantias de maior estabilidade das fontes de financiamento e das destinações específicas para a área social. Aqui vale uma observação com referência às freqüentes reivindicações de vinculação do orçamento fiscal para alguns setores. É importante frisar que tal medida, assumida muitas vezes como solução salvadora, não garante que a aplicação dos recursos atenda às prioridades de cada setor, bem como torna a distribuição dos mesmos muito inflexível, impossibilitando atender a alterações no quadro de prioridades. O esforço de mudança, portanto, deve ser feito na direção da garantia de maior volume de recursos para a área social e de estímulo para que os governos passem a atuar mais diretamente no atendimento às demandas básicas da população.

A questão da instabilidade das fontes de financiamento — dada a perda de receita em períodos de retração dos negócios e o crescimento insuficiente dos recursos em fases de expansão — deve ser resolvida, preferencialmente, pela diversificação de fontes e não pela substituição de bases de incidência. No caso da previdência social, por exemplo, é desejável a manutenção da folha de salários como importante fonte geradora de recursos. O equilíbrio financeiro e a estabilidade de recursos devem ser perseguidos, portanto, através de fontes alternativas que promovam a compensação de ganhos no curto prazo, bem como perspectivas mais favoráveis no longo prazo.

Uma proposta recentemente apresentada pelo Grupo de Assessoramento Técnico da Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira diz respeito à adoção da múltipla incidência no cálculo da contribuição previdenciária das empresas.[4] Esta passaria a ser calculada aplicando uma alíquota reduzida sobre a folha de salários e uma nova alíquota a ser

[4] Ver Rezende, Fernando & Azeredo, Beatriz. Contribuições sociais. In: *Estudos para a reforma tributária*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1987. t. 4. Textos para discussão interna, n. 107.

definida sobre o resultado operacional das empresas. Como as distribuições setoriais dessas duas bases são distintas, é possível obter maior estabilidade da receita do sistema, na medida em que os setores reagem de forma diferenciada ao longo dos ciclos econômicos. Além disso, será obtida maior eqüidade na distribuição da carga previdenciária entre os diversos setores e, em particular, serão beneficiados os setores intensivos de mão-de-obra e um conjunto significativo de pequenas e médias empresas, pela desoneração parcial da folha de salários.

Com relação aos direitos dos trabalhadores, a discussão na Constituinte, mais que reafirmar os princípios já conhecidos e aceitos — maior estabilidade no emprego, participação dos empregados nos lucros das empresas e acesso ao seguro-desemprego — deve concentrar-se na definição de mecanismos que assegurem, de fato, esses direitos aos trabalhadores.

Em particular, com relação ao seguro-desemprego, não se pode perder a oportunidade de definir uma fonte de financiamento permanente para o programa que, do contrário, permanecerá restrito e extremamente vulnerável às disponibilidades de caixa do governo. Assim, cabe ser considerada a proposta de reformulação do FGTS e do PIS/Pasep apresentada à Constituinte, tendo em vista a correção de suas inúmeras distorções e a utilização desses recursos para o financiamento de um programa de seguro-desemprego que atenda à maioria dos trabalhadores.[5]

A proposta é de fusão do FGTS e do PIS/Pasep em um único fundo, voltado para o financiamento do programa de seguro-desemprego. Nesse caso, o patrimônio não seria mais individualizado, mas sim coletivo, estendendo-se o acesso aos benefícios a todos os trabalhadores, independentemente de sua posição no mercado de trabalho. Os recursos seriam geridos pelas instituições financeiras governamentais (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), segundo critérios de partilha a serem estabelecidos, e aplicados, prioritariamente, em investimentos que estimulam a geração de maiores oportunidades de emprego. Os patrimônios individuais acumulados anteriormente seriam preservados, mantendo-se os atuais critérios para saques previstos na legislação dos dois fundos. Além de definir uma fonte de custeio permanente para o seguro-desemprego, a proposta contempla também uma reformulação dos critérios atuais do programa, no sentido de aumentar a abrangência do seguro e tornar o valor do benefício mais compatível com o salário anterior do trabalhador.

A transformação dos atuais fundos patrimoniais em um único fundo social, com o principal objetivo de o Estado propiciar uma proteção abrangente ao desempregado, significa um avanço na direção dos objetivos mais amplos de eqüidade. Primeiro, por garantir, de fato, ao trabalhador, um seguro-desemprego, dada a definição da forma de custeio e a viabilidade de aperfeiçoamento do programa. Além disso, a proposta corrige a distorção presente do FGTS e no PIS/Pasep, na medida em que estes fundos formam o patrimônio de uma pequena parcela da classe trabalhadora — que recebe salários mais altos — quando os recursos provêm de contribuições pagas por toda a sociedade e oneram, em proporção maior, os setores menos assistidos da população.

[5] Para maior detalhamento dessa proposta, ver Rezende, Fernando & Azeredo, Beatriz. op. cit.

Finalmente, cabe reafirmar que o momento é propício a mudanças. Os graves problemas da área social e as enormes distorções da forma de atuação do governo são plenamente aceitos como questões prioritárias. É verdade que o agravamento da situação econômica, após o fracasso do Plano Cruzado, tende a gerar a explosão das demandas sociais e o adiantamento dos ajustes necessários na política social. O aumento das resistências às mudanças, em função da permanência da subordinação da área social às regras ditadas pela política econômica, é um risco concreto. Em contrapartida, o processo de democratização, a mobilização da sociedade e os trabalhos em curso na Assembléia Nacional Constituinte abrem a perspectiva de que ocorram transformações efetivas no sentido da necessária integração da política social à econômica. Assim, é oportuna a discussão dos inúmeros problemas — como a insuficiência e instabilidade dos recursos, o caráter excludente dos programas sociais e a excessiva centralização — e o encaminhamento de propostas de mudanças.

*Summary*

This article deals with the diversification of the financing mechanisms of the Brazilian social policy. The financial constraints on the fiscal resources have generated a multitude of funds which are originated from the so called social contributions and are allotted to specific sectors. These resources represent today almost the same amount as the fiscal budget of the federal government. The results of the pattern that was drawn up in the last decade are: the impossibility of sustaining the level of expenditures, the strenghthening of the restrictive character of most part of the programmes and the excessive centralization of the making process and of the financial managemet.

The last part of the article discusses the possibility of surpassing the deadlocks, given a new stage of the political process and, particularly, the opportunity presented by the elaboration of a new Constitution for the nation.

