

Capítulo 3 - Texto de referência

A quem cabe prover proteção social no Brasil?

Em todas as sociedades e em todos os períodos históricos é possível encontrar pessoas, grupos ou segmentos sociais que, em algum momento ou período de sua vida, e em alguma medida, vivenciam situações que demandam cuidados e atenção especial ou específica. Isso inclui a infância e a velhice, adoecimentos que implicam em incapacidades e perda de autonomia, desemprego, perda ou fragilização de vínculos sociais, desastres ambientais, dentre tantas outras circunstâncias socioeconômicas, políticas e naturais que geram desproteções diversas. As sociedades construíram estratégias para enfrentar essas situações e elas podem ser tanto iniciativas de pessoas e comunidades, quanto de organizações da sociedade civil e do Estado.

Portanto, ações de cuidado, atenção, auxílios e benefícios voltados para a redução e a prevenção de vulnerabilidades e riscos são consideradas como proteção social e, quando garantidas e organizadas pelo Estado, compõem um sistema público de proteção social. Assim sendo, o **Estado** é um importante provedor de proteção social e tem um papel fundamental na redistribuição de recursos, pois arrecada tributos (como os impostos) e pode utilizá-los para oferecer bens, serviços e benefícios. Além da provisão, o Estado desempenha um papel crucial na regulação das políticas sociais, estabelecendo leis e normas que estruturam e organizam a forma como a política social deverá ser implementada. A regulação estatal é vista como essencial para garantir padrões mínimos de bem-estar a toda a população.

Algumas vantagens são relacionadas à proteção social estatal: (a) sua capacidade redistributiva, (b) a garantia de acesso universal e integral (acesso baseado na necessidade, não na capacidade de pagar) e (c) a promoção da equidade (tratando os desiguais de forma desigual para atender necessidades específicas). Há, também, algumas desvantagens, como a limitação de recursos públicos para atender à demanda e garantir qualidade, e a impossibilidade ou limitação de escolha pelos indivíduos em relação a alguns serviços padronizados.

No Brasil, que é um Estado federativo, há provisões dos níveis federal (como o Benefício de Prestação Continuada – BPC), estadual (como a distribuição de vacinas) e municipal (como a educação infantil). Também é possível que a provisão seja direta (quando o poder público entrega os serviços e benefícios diretamente às pessoas, como nas Unidades Básicas de Saúde), indireta (quando há financiamento estatal executado por terceiros, como o Prouni) ou parcial (quando há contrapartida do beneficiário, como no Programa Minha Casa Minha Vida).

Outro provedor é o **mercado**, representado pela iniciativa privada, que oferece serviços e benefícios mediante pagamento direto pelos indivíduos, como escolas particulares, planos

de saúde e previdência privada. Nesses casos, a proteção é realizada mediante contrato entre empresas e indivíduos ou grupos, visando atender à demanda de quem pode pagar pelos serviços. Há vantagens identificadas com a provisão de proteção pelo mercado, como a eficiência pois os serviços e benefícios se organizam com base na relação demanda-oferta; o poder de escolha do consumidor (dada a variedade de serviços, custos e qualidades que o mercado disponibiliza); a busca por lucros leva a um maior controle administrativo; a redução das despesas estatais. Por sua vez, há algumas desvantagens na provisão pelo mercado, como a ineficiência ao alocar bens e serviços que podem gerar efeitos negativos para o bem-estar e distribuição desigual (o que é chamado de "falhas do mercado") e o peso significativo desses gastos privados no orçamento familiar.

Há, também, a provisão realizada por **Organizações da Sociedade Civil** como as associações sem fins lucrativos, fundações e associações comunitárias, que prestam serviços específicos, muitas vezes complementando ou suplementando a provisão estatal. Seu financiamento pode vir de doações, geração de renda própria ou financiamento público. Algumas vantagens são identificadas neste tipo de provisão: (a) o foco em serviços específicos pode gerar especialização e efetividade; (b) a eficiência nos gastos, devido à ausência de fins lucrativos; (c) o potencial inovador das ofertas e (d) a responsividade às necessidades locais, podendo inspirar serviços estatais. Em contrapartida, identificam-se algumas desvantagens, como a irregularidade na distribuição geográfica, por haver concentração em determinadas áreas em detrimento de outras; a dependência e a instabilidade do financiamento; e recorrentes denúncias de uso fraudulento de recursos públicos e captura da organização por interesses eleitorais.

Por fim, há a provisão de proteção por **indivíduos**, que realizam cuidados informais, como aqueles prestados por familiares, amigos, vizinhos ou membros da comunidade, geralmente de forma voluntária e sem remuneração. Como vantagens, é possível atender às necessidades específicas da pessoa, o potencial de inovação, o menor custo para as famílias do que o mercado e o fortalecimento de vínculos afetivos. Como desvantagens, verifica-se a sobrecarga de trabalho, especialmente de mulheres, que são a maioria das cuidadoras; o adoecimento dos cuidadores devido ao estresse e o impacto na renda familiar, pois uma pessoa fica por conta do cuidar.

Na prática, o que se verifica é que a proteção social é, geralmente, fornecida por uma combinação de diferentes provedores. Essa interação é definida como **economia mista de bem-estar**. A Educação e a Saúde são exemplos dessa combinação, na qual os indivíduos transitam entre diferentes provedores ao longo da vida e os provedores interagem através de subsídios e parcerias. Pode-se dizer que as principais vantagens desta combinação é a possibilidade de superação dos limites de um único provedor, atendendo às necessidades de forma mais completa; e a possibilidade de os indivíduos mudarem de provedor conforme suas necessidades e expectativas. As desvantagens, por sua vez, indicam que não é, necessariamente, uma solução mais barata; não assegura um padrão de atendimento uniforme (gerando disparidades de qualidade); a ampla gama de opções pode levar a escolhas equivocadas; pode gerar burocracia e confusões devido a diferentes regras de acesso; reduz o potencial de coesão social ao acentuar desigualdades; e dificuldades em estabelecer responsabilidades em parcerias público-privadas.

Por fim, é importante lembrar que desde a década de 1970, quando as ideias neoliberais ganharam destaque e se disseminaram pelo mundo, há um forte movimento reduzir a responsabilidade do Estado na provisão de proteção social, aumentando a atuação do mercado, das organizações da sociedade civil e dos indivíduos / famílias / comunidades. Isso se manifesta em privatizações, transferência de recursos públicos para organizações, restrições orçamentárias estatais e estímulo governamental à provisão de mercado. Este é um ponto crucial para entender o cenário atual da proteção social brasileira, em que projetos políticos distintos apontam caminhos diferentes para a garantia do bem-estar dos cidadãos que moram em nosso país.

Fonte: ARAUJO, Carmem E. Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini M. *Quem deve prover proteção social?* In: SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. (org.). **Descomplicando Políticas Sociais no Brasil**: o que, por que, como, de quem, para quem? Belo Horizonte: Editora UFMG : Fino Traço, 2023. (p. 57-72).