

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/324805251>

KERSTENETZKY, Celia – O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão [2012]

Book · April 2018

CITATIONS

3

READS

1,431

1 author:



[Celia Lessa Kerstenetzky](#)

Federal University of Rio de Janeiro

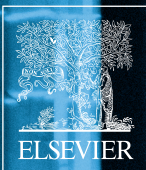
52 PUBLICATIONS 230 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Tese de doutorado [View project](#)



Prefácio de
Luiz Carlos Bresser-Pereira

Celia Lessa Kerstenetzky

Ph. D. cum laude em Ciências Políticas e Sociais pelo European University Institute

O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL NA IDADE DA RAZÃO

A REINVENÇÃO DO ESTADO SOCIAL
NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL NA IDADE DA RAZÃO



Prefácio de
Luiz Carlos Bresser-Pereira

Celia Lessa Kerstenetzky

Ph. D. cum laude em Ciências Políticas e Sociais pelo European University Institute

O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL NA IDADE DA RAZÃO

A REINVENÇÃO DO ESTADO SOCIAL
NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

2ª tiragem



© 2012, Elsevier Editora Ltda.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.

Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

Copidesque: Adriana Alves Ferreira

Revisão: Jussara Bivar e Soeli Araujo

Editoração Eletrônica: Estúdio Castellani

Elsevier Editora Ltda.

Conhecimento sem Fronteiras

Rua Sete de Setembro, 111 – 16º andar

20050-006 – Centro – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Rua Quintana, 753 – 8º andar

04569-011 – Brooklin – São Paulo – SP – Brasil

Serviço de Atendimento ao Cliente

0800-0265340

sac@elsevier.com.br

ISBN 978-85-352-6192-9

Nota: Muito zelo e técnica foram empregados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de digitação, impressão ou dúvida conceitual. Em qualquer das hipóteses, solicitamos a comunicação ao nosso Serviço de Atendimento ao Cliente, para que possamos esclarecer ou encaminhar a questão.

Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoas ou bens, originados do uso desta publicação.

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

K48e

Kerstenetzky, Celia Lessa

O estado do bem-estar social na idade da razão :

A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo /

Celia Lessa Kerstenetzky. – Rio de Janeiro : Elsevier, 2012.

23 cm

ISBN 978-85-352-6192-9

1. Bem-estar social. 2. Bem-estar social – História.

3. Qualidade de vida. 4. Política social. 5. Estado-providência.

I. Título.

12-4011.

CDD: 3361

CDU: 364

A autora

Celia Lessa Kerstenetzky é mestre em Economia pela UFRJ e doutora em Ciência Política pelo European University Institute (1998), com pós-doutorados no MIT e na Universidade de Columbia. Atualmente é professora titular do departamento de Ciência Política e da pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, onde dirige o Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE). Publicou vários artigos e capítulos em revistas e livros nacionais e internacionais sobre desigualdade, pobreza e políticas sociais, e sobre filosofia e história da Economia. Recentemente coorganizou o volume *Economia e Interdisciplinaridade(s)* (Coimbra: Almedina, 2012).

Prefácio

Que prazer ler um bom livro de economia. Ou mais precisamente de economia política, no sentido clássico dessa expressão, porque é um livro que trata da economia e da política, da provisão eficiente de recursos e do Estado. Isto é raro, porque, nos últimos 40 anos, a ciência econômica foi infestada por papers teóricos que apenas expressam em linguagem matemática silogismos nos quais a conclusão já está incluída na premissa maior, ou então por trabalhos econométricos que apenas confirmam o que já se sabe. Tornaram-se raros os livros de economia, e mais raros ainda os bons livros, como este que Celia Kerstenetzky escreveu: em excelente português, bem estruturado e bem argumentado, no qual a autora enfrenta neoliberais e a velha esquerda revolucionária e analisa a mais notável realização de engenharia ou de construção política que conheço, o estado do bem-estar social.

Para realizar a tarefa a que se propôs, Celia Lessa Kerstenetzky dialoga com um interlocutor liberal, ou “cético”, que entende que aumento das despesas sociais, inerente ao estado do bem-estar social, é prejudicial ao desenvolvimento econômico na medida em que, de um lado, desestimula o trabalho e, de outro, “reduz a competitividade” das empresas. Contra esses dois argumentos, ela nos apresenta uma série de contra-argumentos e evidências. E vai mais longe. Alega que essa forma de estado promove o desenvolvimento econômico a partir do momento em que trabalhadores mais bem alimentados, educados e protegidos contra os problemas de saúde e o desemprego são mais produtivos. A falta de incentivo para o trabalho que implicaria o fornecimento de serviços sociais não diretamente relacionados com a produtividade individual só existe se supusermos, como os economistas neoclássicos e neoliberais, que

o trabalhador é motivado exclusivamente por interesses pessoais, o que não é verdade. Felizmente, o ser humano não é tão racional, nem seu comportamento é tão previsível como pretende a teoria econômica neoclássica, mas um ser dotado de liberdade. Em lugar do determinismo econômico reducionista dos economistas ortodoxos ou neoclássicos, devemos ser mais realistas e ver o homem como um ser livre e razoavelmente imprevisível, que faz escolhas levando em consideração seus impulsos e restrições emocionais e, no plano racional, não apenas o interesse econômico, mas muitas variáveis, inclusive a dos valores socialmente compartilhados.

O estado do bem-estar social não é uma invenção arbitrária de políticos populistas, como sugere a teoria econômica neoclássica e neoliberal, mas uma consequência histórica do desenvolvimento político da humanidade no quadro de sociedades capitalistas. Nessas sociedades, a partir da sua revolução nacional e industrial, e tomando-se como referência os dois primeiros países que completaram sua revolução capitalista, o Estado começa a ser liberal (século XIX), mas em seguida, em razão das lutas das classes populares e médias, torna-se um Estado democrático (primeira metade do século XX), e, mais adiante, na segunda metade do século XX, em vista dessas mesmas lutas, torna-se um estado do bem-estar social. Essa forma de Estado é, portanto, o resultado de um longo e difícil processo de lutas sociais, da luta de classes dos trabalhadores com a burguesia, e, afinal, se consubstancia em um grande compromisso, em uma coalizão de classes progressista, o estado do bem-estar social. As sociedades capitalistas socialdemocráticas, que constroem estados do bem-estar social, são menos desiguais e mais solidárias que as sociedades meramente liberais. Nelas, a diferença entre chefes e subordinados é menor, e a relação entre eles, menos conflituosa.

Mas, pergunta Celia, não teriam razão os economistas neoclássicos que afirmam existir uma contradição insolúvel entre igualdade e desenvolvimento? Ou, nos termos de Arthur Okun, não seria o estado do bem-estar social um “balde furado”, no qual “o governo tenta ciosamente transferir renda dos ricos para os pobres para vê-la esvaír-se ao longo do caminho antes de atingir o destino planejado”? Não, nos responde Celia no Capítulo 3; “modelos e pesquisas empíricas – novas bases de dados e hipóteses testáveis – não corroboraram a tese do *trade off* formalizada por Okun (e informalmente utilizada pelos economistas desde priscas eras)”. O que é compreensível, porque uma sociedade mais coesa e solidária é uma sociedade na qual o trabalho não é apenas uma mercadoria, mas uma forma de realização humana, e, por isso, tende a ser um trabalho mais produtivo e eficiente.

Nessa linha de pensamento, a autora pergunta: se o estado do bem-estar social fosse ineficiente como dizem os economistas convencionais, se os países

que adotam esse modelo se tornassem incapazes de competir internacionalmente, como se explicaria a resiliência dessa forma de Estado? De fato, desde 1980, quando o neoliberalismo se tornou dominante nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, teve início uma guerra contra o estado do bem-estar social. O objetivo era substituí-lo por um Estado mínimo, pelo Estado liberal do século XIX. Qual foi o resultado dessa guerra? Conforme nos mostra o livro, o gasto social nos países da OCDE continuou a aumentar fortemente entre 1980 e 1998 e se estabilizou entre 1998 e 2007. O que se conseguiu foi uma diminuição não dos serviços sociais prestados pelo Estado, mas dos direitos trabalhistas e, portanto, dos custos que incorrem diretamente sobre as empresas (custos de demissão, de férias etc.). De fato, essa flexibilização das condições do contrato de trabalho se impôs devido à nova competição que vinha dos países em desenvolvimento, os quais, a partir dos anos 1970, passaram a exportar manufaturados para os países ricos. Os países europeus então flexibilizaram as leis do trabalho. Mas essa flexibilização teve como compensação, nos países europeus mais avançados, o aumento das garantias oferecidas aos trabalhadores pelo Estado; ampliou-se o auxílio-desemprego e ofereceu-se aos trabalhadores retreinamento quando o desemprego era causado por superação tecnológica. Aumentava-se, assim, por meio dessa prática, desenvolvida originalmente na Dinamarca com o nome de “flexiseguridade”, o tamanho do Estado.

Por que o estado do bem-estar social resistiu à investida neoliberal? A autora nos explica o fato por meio da democracia, e tem razão. Os trabalhadores e as classes médias simplesmente não aceitaram a diminuição dos grandes serviços sociais e científicos prestados pelo Estado que o neoliberalismo lhes tentava impor. Além desse argumento político, há os acima referidos, relativos à maior produtividade do trabalho em ambientes menos desiguais e mais solidários, e há um argumento relativo à eficiência dos grandes serviços sociais e científicos que caracterizam o estado do bem-estar social. O que essa forma de Estado amplia é o “consumo coletivo” – um consumo gratuito e igual para todos. Ora, o consumo coletivo, além de mais justo, é mais econômico do que o individual. É muito mais caro ter médico particular e professor particular. Não é fácil demonstrar essa tese com números precisos, mas me parece significativo o fato de que os custos de saúde nos países europeus mais desenvolvidos, onde os serviços de saúde são públicos, representem cerca de 10% do PIB, contra 16% nos Estados Unidos, um país onde milhões de pessoas não têm qualquer garantia de atendimento de saúde.

Celia discute também o desenvolvimento do estado do bem-estar social na América Latina e, em especial, no Brasil. Aqui não há por que falar em redução das despesas sociais, ou em tentativa de eliminação do estado do bem-estar

social. Pelo contrário, e como o livro mostra muito bem, estamos em pleno processo de formação. Eu diria que no Brasil já temos um Estado desse tipo. A construção do estado do bem-estar social ganhou impulso decisivo a partir da transição democrática de 1985 e da Constituição de 1988, uma constituição voltada para a defesa dos direitos sociais. A transição democrática aconteceu no Brasil a partir da formação de um grande pacto político democrático-popular que começou a se formar no final dos anos 1970. Essa coalizão de classes foi se tornando cada vez mais ampla à medida que o tempo passava, e chegou ao ápice na campanha das “Diretas Já”. Ela envolveu, como pude presenciar, um duplo acordo social informal. Todos os participantes concordavam que não era apenas o problema da democracia que deveria ser enfrentado; era preciso também diminuir a enorme desigualdade existente no país que o regime militar aprofundara. Dado esse acordo de princípio, discutiu-se em seguida como diminuir a desigualdade. Os empresários participantes do pacto não concordaram com impostos progressivos, mas aceitaram o aumento da despesa social. E foi isso o que os governos democráticos fizeram desde então, como demonstra o aumento dos gastos sociais realizados pelo Estado: de 1985 até hoje, em termos de porcentagem do PIB, eles dobraram.

O estado do bem-estar social não é o paraíso; não é a contrautopia neoliberal, nem a utopia socialista. Mas é a forma mais avançada de estado e de sociedade que os indivíduos – e, eu diria, mais as mulheres que os homens, porque elas estão mais preocupadas com os problemas da desigualdade e da injustiça – lograram construir. É uma construção política. É uma construção de todos os dias, associada a um dos quatro grandes objetivos políticos, além da segurança ou da ordem pública, que as sociedades modernas se impuseram historicamente a partir do século XVIII: a liberdade, o bem-estar econômico, a justiça social e a proteção do ambiente. Entre esses objetivos, há contradições, mas as confluências ou as concordâncias são maiores, como este excelente livro demonstra. E por isso é razoável pensar que o estado do bem-estar social sobreviverá e se expandirá, não obstante as dificuldades reais e a oposição ideológica conservadora que seus defensores terão sempre de enfrentar.

Luiz Carlos Bresser-Pereira
Maio de 2012

Sumário

<i>A autora</i>	v
<i>Prefácio</i>	vii
<i>Apresentação</i>	xiii

PARTE I PREMISSAS

CAPÍTULO 1	
O estado do bem-estar social: uma demarcação (1870-1975)	5
CAPÍTULO 2	
Qual bem-estar social?	21
CAPÍTULO 3	
Qual é a relação entre estado do bem-estar e desenvolvimento?	37

PARTE II O ESTADO DO BEM-ESTAR CONTEMPORÂNEO (1975-2008)

CAPÍTULO 4	
O estado do bem-estar está em crise? (1975-2008)	61
CAPÍTULO 5	
Resistência: regimes, tendências e contratendências	91
CAPÍTULO 6	
Expansão: estados do bem-estar social tardios (América Latina)	153

PARTE III
O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL

CAPÍTULO 7

Breve história da constituição de um estado do bem-estar no Brasil (1889-1984)	177

CAPÍTULO 8

Em direção a um estado do bem-estar social universalista redistributivo?	211

CAPÍTULO 9

Explorando as vantagens do retardatário no processo de <i>catching up</i> social	256

<i>Referências bibliográficas</i>	277

<i>Índice</i>	291

Apresentação

“Possibly the ultimate test of the quality of a free, democratic, and prosperous society is to be found in the standards of freedom, democracy and prosperity enjoyed by its weakest members.”

Peter Townsend¹

“The Banality of Good: Social Democrat.”

Tony Judt²

Este é assumidamente um livro em defesa do estado do bem-estar: de seu valor histórico e contemporaneidade, de seu sentido de urgência e ubiquidade. A aposta é que seus adversários poderão tirar algum proveito dos muitos argumentos aqui recolhidos, para avaliá-los, testá-los e, seletivamente, acolhê-los, enquanto os que o conhecem apenas vagamente terão ocasião para um contato sistemático e engajador, e os que dele já sabem o suficiente se surpreenderão com o volume de novidade existente nos desdobramentos contemporâneos. O estado do bem-estar é uma invenção política: não é filho nem da democracia, nem da social-democracia, mas é certamente a melhor obra desta última. A advocacia de sua atualidade se confunde com a advocacia da social-democracia em seu melhor: a resistência sistemática à dissolução dos laços sociais pelos nexos mercantis, em termos que reconheçam o status igualitário da cidadania. Insisto no “em seu melhor” para que não se confunda esta com versões abastardadas da social-democracia.

Apesar do pressuposto autodeclarado, este livro foi arquitetado como um diálogo com um interlocutor cético na boa tradição das ciências sociais. Cada capítulo foi concebido como uma réplica a uma objeção ou dificuldade levantada por ele.

Deste modo, o primeiro capítulo responde à questão de como se definir um objeto como o estado do bem-estar, do qual se fala a partir da observação de diferentes manifestações concretas e tempos históricos, percursos e motivações,

¹ Townsend, P. (1964), p. 230.

² Judt, T. (2012), título de capítulo (Ch. 9: “The Banality of Good: social democrat”).

causas e efeitos. Essa objeção me fez abordar o estado do bem-estar como um objeto histórico que se apresenta de modo variado, dentro de um espectro de configurações demarcadas por certas condições mínimas e máximas; estas, por sua vez, se alterando ao longo de períodos históricos. Esse foi talvez o primeiro choque provocado pelo diálogo com o cético: o reconhecimento de certo hibridismo em meu objeto de estudo, simultaneamente descritivo e normativo. Explico-me: reconhecer a variedade histórica de configurações do estado do bem-estar significava afrouxar seu vínculo com um conteúdo idealizado, como a orientação social-democrata ou igualitarista que caracteriza, por exemplo, o estado do bem-estar escandinavo. Esse choque não obstante foi libertador: ele me facultou aplicar a categoria “estado do bem-estar” para nomear distintos contextos de intervenção pública que guardavam ao menos certas características mínimas e, também, entender a relutância de muitas pessoas em aplicar essa categoria para descrever o conjunto de políticas sociais no Brasil, por exemplo. É que em suas mentes essa categoria deveria se reservar exclusivamente para nomear o estado do bem-estar que se aproximasse de sua manifestação máxima. Para mim, ao contrário, as vantagens do uso disseminado dessa categoria pareceram claras: aplicando-a, por exemplo, para entender o Brasil, eu poderia interrogar a coerência da intervenção pública, sua orientação, suas tendências e, em particular, o grau de aproximação ou afastamento em relação às manifestações máximas. E estas obviamente interessam vivamente, por representarem casos de sucesso no enfrentamento das desigualdades, nosso maior problema social.

O diálogo com o cético me apresentou um segundo desafio: como definir bem-estar social, o objeto da intervenção pública a cargo do estado do bem-estar, e por que não limitá-lo diretamente ao alívio à pobreza. No Capítulo 2, trato desse tema a partir de uma perspectiva normativa, com base em argumentos elaborados pelos pais fundadores do campo reflexivo sobre o estado do bem-estar. O aspecto mais significativo da argumentação desses autores é a noção de que bem-estar social é uma condição geral que se alcança pela prevenção de patologias sociais, como a pobreza e a desigualdade, mais que pela cura, e pela oferta de oportunidades gerais, mais que pela assistência, e por meio de ações que promovam as condições sociais do autorrespeito e da integração social, sem gerar diferenciações e alienação. Tudo isso se materializa no comando de recursos por parte dos indivíduos, mas também na observância de sua condição de agente moral e ator político. Encontrei uma formalização apropriada dessas ideias nas noções de funcionamentos e capacitações de Amartya Sen.

O terceiro obstáculo foi a questão do desenvolvimento: será que o estado do bem-estar não pressupõe o desenvolvimento econômico? Neste caso, não

faria sentido falar em estado do bem-estar em países não desenvolvidos ou menos desenvolvidos, como o Brasil. Minha pesquisa sobre o tema, descrita no Capítulo 3, revelou uma relação surpreendente: os países pioneiros não eram desenvolvidos, e, mais que isso, muitos países usaram o estado do bem-estar, suas políticas, seus programas e instituições, para promover o desenvolvimento econômico. O capítulo documenta, além da evidência histórica, relações teóricas e políticas públicas concebidas com essa orientação, como o famoso plano sueco Rehn-Meidner, de 1951.

Creio que muitas pessoas me seguiriam até aí, mas ainda assim contraporiam que o estado do bem-estar está em crise e que seu fim é iminente. E se ele está em crise nos países centrais que foram o seu berço, menos plausível ainda é seu enraizamento em países periféricos como o Brasil. No Capítulo 4, examinando a solidez dessas objeções, busquei primeiro entender os argumentos sobre a crise e percebi que há muita confusão na área: alguns argumentam que a crise é um estado imanente ao estado do bem-estar; outros que a crise é imanente ao capitalismo e por derivação também ao estado do bem-estar; outros que o estado do bem-estar causa crises fiscais; e outros ainda que sua evidente crise é efeito dessas crises fiscais. A partir da observação da resiliência do estado do bem-estar – convivendo com uma crise anunciada há mais de três décadas –, fui analisar a evidência disponível, que me revelou crescimento quase ininterrupto do gasto social em diversas medidas (total real, % PIB, *per capita*, por dependente) ao longo do longo período de “crise” (meados de 1970 a 2008). Em vários momentos, seu crescimento se deu a expensas do crescimento de outras áreas de gasto público, consolidando o Estado moderno como um *welfare* mais que um *power state*. Esse crescimento foi diferenciado entre países, e foi maior em estados do bem-estar menores, trazendo algum alento à tese de que teria havido um “crescimento aos limites”, mas também à tese de que o *welfare state* é um aspecto solidamente institucionalizado nas sociedades contemporâneas – tão duradouro quanto qualquer uma de suas instituições pode ser. Além do mais, ao contrário das previsões pessimistas, foi justamente nas décadas de austeridade de 1980 e 1990 que o estado do bem-estar se disseminou para países emergentes do Leste da Ásia e, nos anos 2000, para a América Latina.

Mas os tempos atuais, com seus novos riscos sociais, provocaram mudanças qualitativas. Houve cortes em programas e privatização de políticas sociais, sobretudo na seguridade social, ao lado de expansão significativa de outros programas, principalmente em serviços. Para avaliá-las em detalhe descrevo e analiso no Capítulo 5 os diferentes regimes do bem-estar e suas estratégias de manejo dos novos tempos. Na realidade, a dúvida cética diz respeito

à permanência da diversidade de regimes de bem-estar quando forças econômicas, como a globalização e a competição global por capitais, estariam empurrando os países a uma corrida para o fundo em suas políticas e gastos sociais. Essa objeção não encontrou fundamento na análise por regime, que revelou que as respostas aos novos tempos foram fortemente moduladas pela economia política dos países, e que houve expansão em áreas novas, como as políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho e as políticas ativas de mercado de trabalho. Ainda no Capítulo 6, analiso avanços e percalços da redistribuição na América Latina, a partir da estrutura analítica da literatura de regimes.

O restante do livro é dedicado ao Brasil. No Capítulo 7, a partir de análise histórica que cobre o período 1889-1984, procuro avaliar o período formativo do nosso estado do bem-estar corporativo, em sua conformação histórica, sua configuração institucional, sua economia política, suas políticas sociais e seus resultados, além da ruptura parcial nos anos 1960 em direção a um claudicante universalismo básico. No Capítulo 8, analiso o período recente entre 1988 e 2009, quando a partir de novas condições políticas se abrem novos caminhos em direção a um universalismo estendido. Minha questão com o cético é demonstrar – contra a sua forte resistência – a existência e a evolução do estado do bem-estar no Brasil, o que faço com base na definição proposta no Capítulo 1, que me permitiu ao mesmo tempo identificá-lo e submetê-lo à comparação internacional e a um parâmetro normativo. No Capítulo 9, servindo-me desse artifício, procuro tirar as consequências para o país em termos de uma agenda futura de políticas públicas – fortemente baseadas em serviços sociais universais – que reconheça a centralidade das desigualdades socioeconômicas no fenótipo nacional.

Como o leitor terá intuído, o cético me habita. Pressenti que, para ser convincente, minha defesa do estado do bem-estar teria que responder, ao fim e ao cabo, à objeção quanto à sua sustentabilidade econômico-financeira e política. Ao reconhecer as diversas e intratáveis ameaças que rondam sua existência e emergem das abissais incertezas do mundo contemporâneo, limitei-me a abordar aquelas tratáveis. Em particular, boa parte do livro é atravessada pela pergunta sobre se e até que ponto pode o estado do bem-estar contribuir para a sua própria sustentabilidade econômico-financeira e política. Nesse pequeno recorte do mundo de problemas, apesar de deixar de lado outros tantos temas e problemas relevantes, encontrei bases para esperança (acho que é disso que se trata): na experiência internacional, sobretudo a liderada pelos países nórdicos, há evidências dessa busca e de seu sucesso. Na realidade, enquanto estados do bem-estar pouco dispendiosos contam com os poucos recursos e o

apoio político que lhes corresponde, é nos maiores estados do bem-estar que se encontram as melhores condições financeiras e políticas para uma redistribuição diferenciada – resultado especialmente importante para um país com imensas desigualdades como o Brasil. A experiência nórdica mostra que o consenso político necessário para uma tributação elevada se enraíza no consumo conjunto de bens públicos sociais de qualidade e em um estado do bem-estar que apoia a participação da população na atividade econômica. Muito embora a sustentabilidade ambiental não tenha sido diretamente tratada neste livro, parece que a contribuição de um estado do bem-estar também para esse aspecto se possa presumir do deslocamento que ele promova no próprio padrão de produto (e de consumo) em direção a bens públicos sociais, de pegada ecológica relativamente leve.

Sendo o Brasil o ponto final da reflexão (e certamente uma de suas principais motivações), é preciso esclarecer que o exercício foi no sentido de aferir nosso desempenho nos valendo do melhor espelho disponível. Considerando serem as desigualdades o problema social que nos singulariza, o melhor espelho são as experiências mais redistributivas. A opção não foi, portanto, comparar o Brasil com os EUA ou com o Chile, países com elevados níveis de desigualdade para seus níveis de renda e espelhos distorcidos que, além de nos revelarem menos feios do que somos, não têm muito o que nos ensinar neste quesito.

Escrever este livro começou bem antes do gesto da escrita. Ele começou a se produzir nos cursos de pós-graduação sobre estados do bem-estar em perspectiva comparada que tenho ministrado desde 2007 na UFF. Meu conhecimento sobre o tema só fez crescer com as ótimas discussões com os alunos e as orientações de dissertação e de tese. Aos meus alunos e orientandos tenho muito a agradecer. Fruto desse momento foi a dissertação de Maria Guerreiro, estimando o gasto social total brasileiro desde a Constituição de 1988 até o ano de 2008, como agregação dos gastos federais, estaduais e municipais, e contextualizando o gasto crescente nas conjunturas e políticas econômicas dos vários governos. E também as boas dissertações de Lívia Vilas-Boas Alvarenga, Apollo Miranda, Claudia Benevides e Alessandra Scalioni. Em 2008, passei um mês na Universidade Pompeu Fabra, em Barcelona, desenvolvendo um artigo sobre o programa Bolsa Família, a convite de Gosta Esping-Andersen, com quem muito aprendi. Outra atividade que confluía para o livro foi minha participação em 2009 no projeto liderado pelo Cedeplar/UFMG, “Perspectivas dos Investimentos Sociais no Brasil”, coordenado por Eduardo Rios-Neto, que resultou nas minhas primeiras reflexões sobre um estado do bem-estar no Brasil. Em 2010, com bolsa sênior da Capes e, desde 2011, com

bolsa de produtividade do CNPq, me voltei diretamente para as pesquisas que resultaram neste livro, boa parte das quais aconteceram na Universidade de Columbia, no Institute for Latin American Studies, em intercâmbio com José Antonio Ocampo. Tive a oportunidade de apresentar resultados parciais em conferências e me beneficiar de comentários e sugestões nestas várias ocasiões: em seminários no BNDES; no XIV Encontro de Economia Mineira, organizado pelo Cedeplar; no II Seminário de Desenvolvimento e Políticas Públicas, organizado pelo Centro Celso Furtado; em seminário da Cátedra Adenauer, organizado pela Fundação Adenauer na PUC do Recife; em seminário organizado pelo Consejo de Evaluación/Ciudad de México na Universidad Autónoma de México (UAM)-Xochimilco; no departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e no departamento de Economía Aplicada da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Várias questões interessantes então emergiram; particularmente férteis foram as interpelações do professor Rolando Cordera Campos (meu debatedor na UNAM) e dos professores Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Adelantado, Ruben LoVuolo e Amélia Cohn.

Ao longo do processo de escrita contei com a generosa colaboração de muitas pessoas. Em primeiro lugar, Claudia Benevides foi uma assistente de pesquisa impecável no levantamento tempestivo de boa parte dos dados e informações. Nos últimos tempos, Camila Pontual substituiu eficientemente Claudia na obtenção de informações complementares e tabulação de dados. E Antonio Kerstenetzky auxiliou-me com pesquisa e bibliografia. Maria Guerreiro cedeu-me os dados utilizados em sua dissertação e Jorge Abrahão de Castro foi a fonte segura de um grande número de informações sobre gasto social e programas, além de generosamente dispor de estimativas sobre a evolução do valor real do salário mínimo que remontam à década de 1940. José Roberto Afonso e Kleber Pacheco gentilmente cederam-me suas estimativas da evolução da carga tributária brasileira desde os anos 1940 até os dias atuais. José Roberto esteve disponível em várias ocasiões para informações adicionais. Francisco Eduardo Pires de Souza forneceu inúmeras informações sobre indicadores de desempenho da economia brasileira e ajudou a esclarecer dúvidas sobre política econômica. Antonio Carlos Buainain forneceu dados sobre reforma agrária, e Maria Paula Gomes dos Santos, Roberto González, Maria Cristina Cacciamali, Marcelo Neri, Evilásio Salvador, Aldaíza Sposati, Christiane Eluan, Fernando Barreto e Sergei Soares prontamente responderam a solicitações de informação. Ricardo Bielschowsky trocou umas boas ideias comigo. Os editores da revista *Dados* autorizaram a publicação, nos Capítulos 3 e 4, de novas versões de dois artigos meus, e a editora Andrea Rodrigues, da

Campus/Elsevier, só encontrou soluções. A todos, meu agradecimento, sem comprometimento!

Foram leitores críticos Jaques Kerstenetzky, José Antonio Ocampo, Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira, Fábio Waltenberg, Mauro Boianovsky, Livia Vilas-Boas Alvarenga e dois pareceristas anônimos da revista *Dados*, cujas observações procurei acatar, o que não os torna de modo algum cúmplices do resultado final – à exceção do Jaques. Peter Evans, Steven Lukes, Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Antonio Ocampo foram os patrocinadores de minha visita à Universidade de Columbia, e Tom Trebat, o sempre cordial anfitrião. Marshall Berman, Nadia Urbinati, Juan Corradi e Steven Lukes, os professores de meu filho Antonio em sua temporada sabática nos EUA, ajudaram a tornar minha amena estadia em Nova York uma ocasião inesquecível. A todos, minha mais profunda gratidão.

Finalmente, não será preciso pedir desculpas ao Jaques e ao Antonio por minha ausência, causada pela feitura do livro: os dois pularam dentro desse barco que nos conduziu aos três por refeições, viagens, encontros e reencontros mil, pelas aventuras e desventuras do estado do bem-estar. Jaques, condição de possibilidade; Antonio, finalidade.

PARTE I

Premissas

O termo *welfare state* foi originalmente cunhado pelo historiador e cientista político britânico Sir Alfred Zimmern nos anos 1930.¹ Estudioso das relações internacionais, não propriamente das políticas sociais, Zimmern visava registrar terminologicamente a evolução do Estado britânico, em seu entender positiva, de um *power state* para um *welfare state*. Este último se caracterizaria pelo predomínio da lei sobre o poder, da responsabilidade sobre a força, da Constituição sobre a revolução, do consenso sobre o comando, da difusão do poder sobre sua concentração, da democracia sobre a demagogia.² Nessa acepção, um *welfare state* não se distinguiria muito de um estado democrático de direito.

Ainda nos anos 1930, a expressão cairia no uso popular graças à associação entre a Inglaterra e o *welfare state* e a Alemanha nazista e o *power state*, sugerida publicamente pelo então arcebispo de York (e depois de Canterbury) William Temple. Aparentemente, o contraste estaria entre um Estado voltado para uma agenda doméstica e outro motivado pela dominação externa. Depois da Segunda Guerra Mundial, o termo passa a denotar, na Inglaterra, e de

¹ *The Oxford English Dictionary* (WELFARE 1989); Edgerton (2006); Zimmern (1934).

² Edgerton (2006).

modo nem sempre abonador, a provisão de vários serviços pelo Estado de uma maneira centralmente coordenada e centralizada.³

Definições mais recentes são ainda pouco satisfatórias. Segundo o *Oxford English Dictionary*, *welfare state* significa “um país no qual o bem-estar dos membros da comunidade é garantido por meio de serviços sociais organizados pelo Estado”.⁴ Bem-estar é definido como “o estado ou condição de estar bem; boa sorte; felicidade; estar bem (de uma pessoa, comunidade ou coisa); progresso na vida, prosperidade”.⁵ Ainda de acordo com a *International Encyclopedia of the Social Sciences*, “o estado do bem-estar é um conjunto de programas governamentais voltados para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida na sociedade moderna, individualizada e industrializada”.⁶ O estado do bem-estar parece existir, de modo algo redundante, quando o Estado garante o bem-estar (“estado ou condição de estar bem”) dos cidadãos.

Não tanto pela falta de tentativas de definição – talvez exatamente pelo grande número delas –, a definição enciclopédica como denominador comum soa um tanto vazia:⁷ que tipo de estado? “Quanto” de estado? Quais contingências? Que sentido de bem-estar? Para quem? Por quais regras e meios? A convivência entre um conhecimento acumulado significativo sobre vários aspectos da ação pública na promoção de bem-estar como quer que se o defina e o avanço relativamente modesto na delimitação do próprio objeto constitui um dos aspectos mais intrigantes da literatura especializada.

Expressão dessa “indecisão” são os muitos nomes que o designam – sistema de proteção social, seguridade social, políticas sociais, estado-providência, bem-estar social, bem-estar público, administração social, serviços sociais – e os significados, mais ou menos abrangentes, e valorações, mais ou menos positivas, que lhe são atribuídos. A indefinição comparece, ainda, na substituição pragmática e generalizada de um bem definido conceito por um conjunto de

³ Segundo Edgerton (2006), o termo nessa acepção é raramente utilizado até os anos 1950, em geral com conotação negativa. É apenas no contexto da Guerra Fria que passa a receber “aprovação”. A leitura da obra de Richard Titmuss ([1955]1974) confirma a carga negativa da expressão e a preferência pessoal do autor por termos como *social welfare* ou *social services*. Aparentemente, Titmuss tentara evitar a associação entre *social services* e *welfare*, este último geralmente compreendido no debate público inglês como benefícios dispendiosos distribuídos por um Estado perdulário.

⁴ WELFARE 1989, v. 20, p. 108.

⁵ WELFARE 1961, v. 12, p. 277.

⁶ Veghte (2007), v. 9, p. 67.

⁷ Ver, por exemplo, definições em Wilensky (1975), Esping-Andersen (1990), Briggs (2006).

indicadores quantitativos⁸ – por exemplo, o gasto social do governo como percentual do produto, o mesmo gasto como proporção do gasto governamental e da população, a cobertura previdenciária, o número de programas sociais – e na abordagem histórica, em que a própria narrativa histórica é mobilizada para resolver o enigma do estabelecimento de fronteiras precisas. Como objeto impreciso que é, empírico e abstrato, fático e idealizado, íntegro e múltiplo na experiência histórica, o estado do bem-estar sucumbe a considerações práticas.⁹

Aqui, não fugiremos à regra. Para demarcá-lo, nos valeremos dos registros de datas e fatos relevantes indicativos da presença de suas “condições mínimas” de existência, encontráveis nas reconstruções históricas usuais. Esses mínimos serão estabelecidos a partir da ruptura com um estado de coisas anterior: no nosso caso, o paradigma da assistência social pública descentralizada. A conjectura aqui é que um objeto, mesmo vago, pode ser metodicamente detectado, desde que se estipulem suas condições mínimas e máximas de existência com base em manifestações concretas e seja admitida toda a variedade dentro desse intervalo. Certamente, mínimos e máximos de referência se alterarão com a passagem do tempo; contudo, em certo intervalo de tempo, parece razoável e mesmo prudente fixar esses pontos.

Esse método nos permitirá falar de um “estado do bem-estar social” não no sentido *adjetivo* em que muitas vezes é referido no debate público brasileiro – quando se afirma que “não há no Brasil um estado do bem-estar” quando o que se quer, na realidade, é dizer que não há um estado do bem-estar social-democrata ou “igualitário”, ou, nos nossos termos, não estariam presentes as “condições máximas” conhecidas de existência de um estado do bem-estar –, mas no sentido *substantivo* e principalmente descritivo.

Esta demarcação é, em síntese, o tema do Capítulo 1.

No Capítulo 2, discutiremos o significado de “bem-estar social”. Abordaremos algumas implicações de distintos significados de bem-estar social sobre

⁸ Como observa Seeleib-Kaiser (2008). Certamente, como nota ainda o autor, a escolha de um conjunto de indicadores, não outro, poderia revelar uma distinção conceitual implícita, mas em muitos casos o que se observa é que a análise se prende a informações disponíveis e, de um modo geral, reconhece a fluidez das fronteiras definidoras da entidade “estado do bem-estar”: seria este definido pelo conjunto de políticas públicas sociais, o público referindo-se exclusivamente ao Estado nacional em sua função de provedor de bem-estar social, este por sua vez entendido como garantia de renda e serviços sociais? Ou iria além, e incorporaria toda e qualquer política pública que direta ou indiretamente afetasse o bem-estar dos indivíduos, e conteria não apenas as questões referentes à provisão, como também outros modos de intervenção pública, como o financiamento? Ou ainda abrangeria políticas sociais “privadas” que tivessem efeitos sobre o bem-estar social e encontrassem abrigo na legislação e em regulação pública?

⁹ Este não é um problema exclusivo do objeto estado do bem-estar e abrange outros objetos de interesse das ciências sociais, como democracia, mercado, pobreza etc.

o desenho e o impacto de políticas públicas. Em contraste com o Capítulo 1, que se beneficiou de uma abordagem histórica, o Capítulo 2 delineará um referencial normativo para examinarmos experiências concretas – e o caso brasileiro – nas partes subsequentes.

No Capítulo 3, analisaremos a relação entre estado do bem-estar e desenvolvimento por meio de argumentos teóricos, evidências e registros históricos. Essa relação é central para o propósito de discutir a situação atual e as perspectivas do estado do bem-estar social no Brasil. Uma questão recorrente no debate sobre o *welfare state* em países menos desenvolvidos, que será aqui retomada, é justamente sua viabilidade em circunstâncias de não desenvolvimento, ou seja, a questão de se o desenvolvimento seria condição necessária a sua montagem. Em particular, trataremos da relação menos difundida: como a construção de um estado do bem-estar social pode ser adequada a um projeto de desenvolvimento.

CAPÍTULO 1

O estado do bem-estar social: uma demarcação (1870-1975)

Um novo tipo de intervenção pública surge na Alemanha conservadora da virada do século XIX para o século XX e, com algumas décadas de defasagem, na Inglaterra trabalhista do pós-Segunda Guerra Mundial. No primeiro caso, a novidade veio a se inserir no experimento de unificação e construção do Estado nacional liderado por Otto von Bismarck; no segundo, ela se seguiu ao prolongado esforço de revisão crítica das leis dos pobres e da reconstrução nacional do pós-guerra britânico.

A nova linha de ação compromete o Estado com a proteção da sociedade, em especial dos trabalhadores assalariados, contra certos riscos associados à participação em uma economia de mercado.

O modelo alemão se enraíza no contrato de trabalho. Ele inaugura o seguro nacional compulsório, organizado por categorias profissionais, contra o risco de perda da capacidade de gerar renda por acidente, doença, invalidez ou idade. O seguro é financiado por contribuições de empregados, empregadores e, marginalmente, pelo próprio Estado. Já o modelo inglês se funda no status de cidadania e estabelece o direito a um padrão de vida mínimo para todos, financiado com recursos tributários, que se convencionou chamar seguridade social.¹

¹ O serviço de saúde público, a previdência e a assistência social nacionais foram estabelecidos no imediato pós-guerra pelo governo trabalhista, com a abolição das leis dos pobres e a reforma da proteção social preexistente, seguindo parcialmente as recomendações do Relatório Beveridge (Pierson, 1998).

Arranjos para a garantia de renda podem ter distintos desenhos. Um deles é o modelo de seguro individualizado: estipulado em um contrato individual de seguro, no qual benefícios individuais correspondem a contribuições individuais, ele foi parcialmente adotado no seguro social compulsório alemão.² Outro tipo é o seguro de grupo, no qual os riscos são compartilhados, não mais individuais. Este, por sua vez, pode ou não conter um princípio de redistribuição. A novidade do modelo inglês do pós-guerra foi esta: introduzir um seguro de grupo (o maior grupo possível) com um elemento de redistribuição em seu interior.³

O sociólogo britânico T. H. Marshall (2009) denomina os dois modelos, preconizados pela Alemanha e pela Inglaterra, modelo do contrato e modelo do status. No primeiro, o nexos do contrato de trabalho estaria preservado na medida em que cada assegurado “vale” o seu valor de mercado; no segundo, o nexos contratual é fraturado e substituído pelo status igualitário da cidadania, na medida em que cada cidadão vale o mesmo que os demais, independentemente de sua contribuição a um seguro específico.

Na realidade, ao longo dos anos 1930 e 1940, outras experiências peculiares são registradas – como o componente social do *New Deal* americano (1935) e a *Aliança Red-Green* sueca (1933) – enquanto os experimentos iniciais paradigmáticos se desdobravam em novos programas e abarcavam novas parcelas da população. Ademais, progressivamente, mais e mais países passam a adotar intervenções de um ou de outro estilo. Ao fim dos cerca de 30 anos do próspero e redistributivo pós-Segunda Guerra Mundial, praticamente todos os países da Europa ocidental e nórdica e mais algumas das antigas colônias europeias (como os EUA, o Canadá, a Nova Zelândia e a Austrália) já incorporavam “estados do bem-estar social” como fatos normais da vida social (Pierson, 1998). Esse movimento de difusão incluiu ainda países da América Central e da América do Sul, notadamente Chile, Uruguai e Costa Rica (Kuhnle & Sander, 2010; Perrin, 1969), alcançando também o Brasil, como veremos no Capítulo 7.

² Ele havia sido adotado também no seguro nacional contra o desemprego e doença britânicos do início do século XX.

³ Cf. Titmuss (1974, p. 90). Uma distinção relacionada apontada por Titmuss é entre seguro (*insurance*) e seguridade social (*social security*): enquanto o primeiro é uma proteção individual contra contingências futuras, baseada ou não no compartilhamento de riscos, o segundo é uma política para satisfazer as necessidades presentes da população inteira (p. 183). Basicamente a reforma da política social inglesa proposta por Beveridge foi na direção de reforçar o aspecto de seguridade social na proteção social inglesa, até então muito marcada pelo aspecto seguro.

QUÃO NOVO ESTE PADRÃO DE INTERVENÇÃO DE FATO É?

A ideia de uma “origem” do estado do bem-estar poderia sugerir ter sido ele precedido de um vazio de intervenção pública voltada para o bem-estar. Na prática, na grande maioria dos hoje países capitalistas desenvolvidos, o ativismo público visando o alívio a situações de destituição, mesmo quando se manifestava principalmente ao nível das pequenas cidades e distritos, perde-se no tempo.

Na Inglaterra, o fenômeno da “carestia em meio à riqueza” havia mobilizado a organização de fundos locais para a provisão de assistência aos incapacitados desde pelo menos o século XVI (Polanyi, 1980; Hammond & Hammond, 1912).⁴ Sabe-se que esse modelo de intervenção se replicou em vários países da Europa e nos Estados Unidos.⁵ No entanto, a intervenção era em geral coercitiva, manifestando-se por meio de repressão à mendicância e compulsão ao trabalho dos fisicamente capazes, e de seletividade e condicionalidades na provisão de assistência pública aos incapacitados, então denominados “pobres meritórios”. Em todo caso, o modelo adotado era a consequência lógica do diagnóstico de ser a pobreza (não meritória) o resultado de decisões equivocadas quando não de mau comportamento dos próprios pobres.⁶

Nesse contexto, a promoção ou mesmo a simples proteção do bem-estar dos pobres não era nem o objetivo nem a razão de ser da intervenção. A compreensão era de que ações com esses propósitos acabariam por se somar às causas da própria pobreza ao aprofundar a dependência dos pobres à

⁴ A pobreza é reconhecida como um problema “social” (e não localizado, a ser suavizado via caridade e filantropia, como habitualmente era considerado na Idade Média) apenas no século XVI, quando o British Act Concerning Punishment of Beggars and Vagabonds, de 1531, propõe diferenciar os pobres meritórios dos não meritórios. O Elizabethan Act for the Relief of the Poor, de 1601, estabeleceu um sistema nacional – a ser administrado pelas paróquias – para “the relief of destitute children, the disabled and infirm, the unemployed and the work-shy”. Ver Kuhnle & Sander (2010, p. 63).

⁵ Nos moldes da política social inglesa, o prussiano *Landrecht* de 1794 atribuía ao Estado a responsabilidade patriarcal pelos pobres, e às autoridades locais, a provisão de assistência (Kuhnle & Sander, 2010).

⁶ O aspecto coercitivo é aprofundado na Inglaterra com a reforma das Leis dos Pobres, implementada em 1834, e que praticamente exclui o *outdoor relief* (assistência social fora de instituições públicas): tratava-se de confinar os pobres, meritórios ou não, e suas famílias nas famigeradas *workhouses* (asilos onde viviam e exerciam trabalhos abjetos ou desprezíveis, tanto os pobres capazes como suas famílias, convivendo com crianças órfãs, idosos, doentes e loucos), seguindo o então consagrado princípio da *less eligibility* (oferecer aos pobres condições de vida inferiores às obteníveis pelos mais baixos salários correntes e assim controlar os “vazamentos” de recursos da assistência para pobres que ainda poderiam trabalhar).

assistência. As noções de proteção e promoção do bem-estar dos pobres – e não apenas deles, como já veremos – seriam então aspectos distintivos de um estado do bem-estar fundado em outras percepções e crenças sobre as causas da pobreza.

Muitas dessas novas crenças vieram a público quando da publicação do “Relatório da Minoria sobre as Leis dos Pobres” (*Minority Report on the Poor Laws and Relief of Distress*, coordenado por Beatrice Webb), da Comissão Real britânica (*Royal Commission on the Poor Laws*) de 1905-1909, que tinha sido criada com a incumbência de avaliar as razões do fracasso dessas leis e sugerir reformas.

Em desacordo com os fundamentos doutrinários da política social inglesa de então, o relatório da minoria julgou que as causas da pobreza na Inglaterra não seriam exclusivamente individuais, mas também, e, sobretudo, “sociais”. O diagnóstico identificou como causas econômicas e sociais, entre outras, as frequentes flutuações na demanda por trabalho e a tendência das economias de mercado de gerar desemprego duradouro e baixos salários, em combinação com fatores ligados ao ciclo da vida, à falta de nutrição e à educação insuficiente na infância (Katwala, 2009, p. 6). Essas circunstâncias, individualmente inevitáveis e certamente indesejadas, não apenas inviabilizavam a almejada independência econômica dos trabalhadores pobres, como prejudicavam sua inserção em longo prazo no mercado de trabalho, uma vez que acabavam implicando incapacitação para o trabalho. Ainda segundo o relatório, e com base nos abundantes relatos sobre o confinamento nas casas de trabalho (*workhouses*), a pobreza era agravada pela própria política social que contribuía para a estigmatização dos pobres, afetando sua capacidade de iniciativa e realização, ao insistir na responsabilidade individual e não incidir sobre as causas reais.

O diagnóstico da pobreza como fenômeno estrutural então articulado pelos autores do relatório (Beatrice Webb e também, muito provavelmente, seu marido, Sidney Webb)⁷ se tornaria o *leitmotiv* do movimento socialista fabiano das primeiras décadas do século XX inglês e acabaria por influenciar a política social britânica nos anos 1940.⁸ De fato, quando William Beveridge publica o

⁷ É geralmente reconhecida a colaboração “informal” de Sidney Webb com o Relatório.

⁸ Socialismo fabiano era a doutrina esposada por um grupo de intelectuais reunidos na Sociedade Fabiana, que surge no final do século XIX na Inglaterra e advoga um socialismo por meio de reformas sociais graduais. Era provavelmente o mais influente dos vários grupos de socialistas não marxistas que emergiram na virada do século XIX para o século XX na Inglaterra.

seu famoso relatório em 1942, a dívida intelectual para com o diagnóstico do Relatório da Minoria de Beatrice Webb é plenamente reconhecida.⁹

A hipótese da pobreza estrutural elaborada no relatório da minoria está também presente nas análises de T. H. Marshall e Richard Titmuss.¹⁰ Se, ao lado das várias intervenções estruturais propostas,¹¹ o “relatório Webb” ainda reconheceria a parcela de responsabilidade individual dos pobres e propugnar políticas de compulsão ao trabalho e punições para os recalcitrantes como último recurso,¹² Marshall advogava mais radicalmente a garantia pura e simples de direitos “sociais”.¹³ Esses novos direitos reconheciam como legítima a participação de todos os cidadãos na riqueza social.¹⁴ Titmuss, por seu turno, insistia em que direitos sociais se justificavam em uma economia de mercado porque em seu funcionamento normal esta geraria custos sociais, de causas e efeitos difusos.

É por sobre a fundação de crenças como essas que germina a concepção beveridgiana de um estado do bem-estar universalista, rompendo com a tradição pauperista e localista da política social britânica. Crenças sobre disfuncionalidades e insegurança social da economia de mercado também encontraram

⁹ Trata-se do Relatório sobre Seguro Social e Serviços Aliados de 1942 (*Report on Social Security and Allied Services*). Quando jovem, Beveridge foi assistente de pesquisa de Beatrice na elaboração do *Minority Report* (Harris, 2009). A influência de Keynes sobre Beveridge é mais ambígua. Consta que em seus estudos preliminares de economia, Beveridge esteve mais próximo da economia de Jevons e Marshall e que a participação direta de Keynes mesmo no *White Report on Employment Policy*, de 1944, quando Beveridge já estava sob alguma influência do keynesianismo, foi muito limitada, basicamente melhorando a viabilidade financeira do relatório e provendo argumentos políticos para sua aceitação (Marcuzzo, 2011). Ainda segundo Marcuzzo, a ênfase de um Keynes “reformador social” não era tanto sobre a garantia de um padrão de vida adequado, como em Beveridge, mas sobre a organização da vida material que permitiria frutos para uma vida boa, o que exigiria uma atenção maior ao investimento que ao consumo. Mesmo assim, o acento do relatório sobre a seguridade social e a manutenção do emprego por sua contribuição para reduzir a instabilidade da demanda agregada estava em pleno acordo com a visão de Keynes, que o apoiou entusiasticamente (Cf. Carvalho, 2009).

¹⁰ Titmuss foi o primeiro professor da cátedra de Social Administration da London School of Economics, criada nos anos 1950 por iniciativa de T. H. Marshall, então chefe do Departamento de Sociologia da LSE, rompendo com uma tradição meramente administrativa do *social work* e inscrevendo o tema no âmbito do interesse acadêmico.

¹¹ A ênfase do relatório era sobre a prevenção: buscar os pobres e oferecer todos os serviços; o Estado se responsabilizaria por oferecer um mínimo nacional que incluía um salário-mínimo para os que trabalham e benefícios de manutenção adequados para os que não trabalham e por oferecer serviços universais não segregados – a proposta era então fundir os serviços da Poor Law nos serviços gerais. Katwala (2009, p. 6).

¹² Ver Harris (2009).

¹³ Uma nova geração de direitos que para ele representariam um desafio à ordem jurídica existente, em contraposição com os direitos civis e políticos.

¹⁴ Marshall (2009).

abrigo na concepção do seguro social conservador alemão,¹⁵ ainda que o componente de redistribuição não tenha sido deliberado, como foi no caso inglês. Segundo Judt (2012), motivos prudenciais teriam prevalecido no caso alemão, em que a atração crescente dos trabalhadores pelo partido socialista preocupava, em contraste com a influência explícita de concepções morais na busca por uma solução para a questão social na Inglaterra.

EXPULSÃO OU ATRAÇÃO DE FORMAS ALTERNATIVAS DE PROVISÃO?

A provisão pública não é a única forma de proteção contra os riscos ao bem-estar com que contavam – e ainda contam – as sociedades modernas.

Famílias estendidas e comunidades, bem como cooperativas de auxílio mútuo e organizações voluntárias de caridade ligadas ou não à Igreja Católica, foram, no passado, fontes quase exclusivas de providência. Na Idade Moderna, contudo, essas formas tradicionais de provisão foram se fragilizando como consequência de várias transformações sociais, entre as quais são frequentemente mencionados os sucessivos fechamentos dos campos, a dissolução dos monastérios, a progressiva mercantilização da terra e do trabalho e a instituição de formas públicas locais de assistência com as várias leis dos pobres. Ao mesmo tempo em que se iam limitando as condições de existência e reprodução de formas de vida social que manejavam certa autogestão coletiva dos riscos ao bem-estar, alternativas de provisão via mercado e Estado se viam estimuladas.

A progressiva mercantilização da sociedade que precede a Revolução Industrial inglesa, identificada por Karl Polanyi – processo pelo qual os princípios típicos da instituição do mercado passam a regular a produção e distribuição da riqueza material, controlando também o elemento humano e natural –, teria produzido a expulsão (*crowding out*) de modos extramercado de se garantir bem-estar. Esse processo de desaparecimento de formas de vida social

¹⁵ Pierson & Leimgruber (2010), em busca das raízes ideacionais do *welfare state* alemão, encontram alguma influência da escola histórica alemã, em especial na *Verein für Socialpolitik*, associação de economistas germânicos que compartilhava a ideia de que a intervenção do Estado na vida econômica é essencial para mitigar as disfuncionalidades do mercado. Outra influência importante teria sido exercida pelas ideias de Theodor Lohmann, um burocrata graduado que favorecia uma rigorosa legislação trabalhista (ao que Bismarck resistiu) e um maior papel para as organizações voluntárias na provisão de bem-estar. Talvez, refletindo a pluralidade de forças incidentes, a reforma alemã de fato tenha favorecido organizações ocupacionais e municipalidades mais do que habitualmente é reconhecido.

e de solidariedade tradicionais, ainda segundo Polanyi, se deu sob a tutela e o incentivo estatais, por exemplo, com as leis que permitiram o fechamento dos campos e o esvaziamento do ambiente rural e suas formas de sociabilidade.¹⁶ *Paripassu*, a provisão pública inicialmente sob a forma de assistência se fortalece nas lacunas deixadas pelas alternativas “autogestionárias”.¹⁷ Em algumas circunstâncias, o processo de expulsão foi mais direto.

No contexto da reforma liberal das leis dos pobres inglesas, a alternativa representada pelas organizações voluntárias encontrou uma defensora em Helen Bosanquet, então dirigente da *Charity Organisation Society* e coordenadora do Relatório da Maioria, da Comissão Real de 1905-1909. Maioria e Minoria compartilharam o diagnóstico sobre a inefetividade e os fundamentos equivocados das leis dos pobres e identificaram o remédio em nova engenharia social, mas divergiram quanto ao seu formato: a Maioria favoreceu a provisão por organizações voluntárias e o incentivo à autoajuda, e a Minoria, a provisão pública preventiva universal. As duas posições foram descartadas pelo gabinete Liberal inglês – os 60 volumes dos relatórios minoritário e majoritário da Comissão Real foram destinados aos arquivos oficiais, de resto raramente consultados –, e as leis dos pobres foram abolidas apenas nos anos 1940, quando a reforma da política social inglesa significará a vitória tardia do modelo minoritário. Nesse ínterim, todavia, o gabinete Liberal introduziu importantes reformas “alemãs” na política social – os seguros contributivos obrigatórios de saúde e de desemprego (1911) –, além de uma modesta aposentadoria não contributiva para trabalhadores pobres com 70 anos ou mais (1908).¹⁸ Os seguros contributivos provocaram reações negativas das numerosas sociedades de auxílio mútuo e sindicatos, que possuíam seus próprios esquemas de proteção coletiva. Nesse processo, ainda que possa ser alegado que contribuíram para retardar a introdução de um mais ambicioso programa nacional de seguridade social,¹⁹ estes atores perderam importância enquanto provedores exclusivos de seguros coletivos.

¹⁶ Polanyi (1980).

¹⁷ Em linha semelhante, Philippe Van Parijs (2006) sugere que a generalização do capitalismo enfraqueceu significativamente a função de redistribuição exercida pelas famílias e, de modo implícito, pelas empresas.

¹⁸ Dentre os programas introduzidos pelo governo Liberal, na linha que já foi denominada *Social Liberalism* estão: as aposentadorias para os idosos (1908), seguro-saúde (1911) e o primeiro programa de seguro-desemprego compulsório do mundo (1911). Ver Kuhnle & Sander (2010), Pierson & Leimgruber (2010).

¹⁹ Kuhnle & Sander (2010). Trata-se do National Insurance Act, de 1946, que estabelece uma contribuição para todas as pessoas em idade de trabalhar para o acesso a um amplo esquema de proteção social e que é complementado pelo National Assistance Act, de 1948, de modo a cobrir os grupos não cobertos.

É bem verdade que, em mão inversa, em países da Europa continental, como a Alemanha, o seguro social compulsório se apoiou nos sindicatos,²⁰ mas o caráter compulsório e o funcionamento publicamente regulado traem o peso do segmento público.

Quanto a formas de provisão via mercado, em vários países a imposição de seguros coletivos (aposentadorias e pensões) fortaleceu o desenvolvimento de um setor de provisão privada, ao se fazer acompanhar da concessão de incentivos fiscais para assegurados e/ou provedores. Até mesmo onde o modelo de provisão pública de previdência foi adotado, e especialmente onde os benefícios eram modestos, este abriu para a iniciativa privada uma janela de oportunidade por onde ela mais do que depressa penetrou ao intuir aí um novo mercado a ser cultivado.²¹

Em síntese, enquanto a interação Estado-mercado se caracterizaria por um *crowding-in*, o mesmo não se passou na interação entre o Estado e as cooperativas de auxílio mútuo, que mais cedo ou mais tarde feneceram com a constituição dos grandes programas previdenciários, e na interação com os sindicatos, que se viram subordinados à regulação pública como provedores. E ao passo que as famílias estendidas perdiam importância em função de transformações sociais que as inviabilizavam, as famílias nucleares se iam tornando mais e mais cruciais como provedoras de bem-estar, uma vez que os salários de mercado dos chefes de família do sexo masculino, bem como as aposentadorias e pensões publicamente garantidas a que tinham direito no tempo e na condição devidos, supostamente supriam as necessidades de consumo de toda a família (esposa e filhos).

COMO EVOLUIU O ESTADO DO BEM-ESTAR EM TERMOS DE PROGRAMAS, PAÍSES, CRONOLOGIA?

A evolução histórica da responsabilização pública pelo bem-estar nos países desenvolvidos é bem documentada. Uma primeira questão é se teria o estado do bem-estar representado inovação radical ou evoluído incrementalmente.

As duas hipóteses parecem válidas. Do ponto de vista do conjunto de instituições criadas (legislação, políticas, programas, regulamentações e normas, procedimentos administrativos, burocracia), bem como da razão de ser da

²⁰ Pierson & Leimgruber (2010).

²¹ Esping-Andersen, 1990; Hacker, 2003; Nullmeier & Kaufmann, 2010. Segundo Nullmeier & Kaufmann (2010), citando Jacob Hacker, a introdução do *Social Security Act* foi fundamental para a expansão do setor privado de bem-estar nos EUA, e essa expansão teve um auge nos anos 1940.

nova institucionalidade, o nascente estado do bem-estar representou uma inovação radical nas políticas sociais; do ponto de vista do impacto e do alcance imediato dos novos programas e políticas, sobretudo nos países que tomaram a dianteira no processo, nem tanto.

Impacto e alcance, inicialmente tímidos (parcos recursos, poucos programas, pequena cobertura, baixos benefícios), foram lenta e progressivamente incrementados, e o foram de modo relativamente padronizado, pelo menos no conjunto de países inovadores. Parte da expansão foi passiva, correspondendo ao cumprimento de direitos e elegibilidades e a mudanças demográficas; porém, parte importante se deveu à extensão deliberada de programas existentes e à introdução de novas titularidades.

De um modo geral, os primeiros programas foram os seguros contra acidentes de trabalho (*workmen's compensation for industrial accidents*), doença (*sickness*), invalidez (*invalidity*) e velhice (*old age*); a segunda onda foram as aposentadorias por tempo de serviço e pensões e o seguro-desemprego (*pensions and unemployment insurance*); e a terceira onda foram os benefícios para as famílias (prestações familiares).

O mesmo que ocorreu com os programas se passou com a cobertura: inicialmente limitada a trabalhadores de indústrias estratégicas ou empregados em ocupações perigosas (a mineração foi uma das primeiras), e ainda aos empregados do Estado, foi posteriormente estendida, primeiramente a todos os trabalhadores industriais, em seguida aos trabalhadores agrícolas, posteriormente aos dependentes e sobreviventes dos trabalhadores assegurados, e, finalmente, aos autônomos, e, a partir daí, à generalidade da população sem qualquer discriminação.

A ampliação se manifestou ainda por meio do alargamento dos critérios de elegibilidade; por benefícios mais generosos; posteriormente pelo afrouxamento da aplicação dos critérios de elegibilidade; pela transição de benefícios fixos (*flat-rate*) para benefícios relacionados com os ganhos de mercados (*earned-related*); e, finalmente, de modo geral, pela transição dos programas de provisão voluntária para os de provisão compulsória (Pierson, 1998).

Que fatores explicam a implantação de estados do bem-estar?

A despeito das várias teorias explicativas disponíveis – “industrialista”, “desenvolvimentista”, “democratista”, “institucionalista”, “recursista”, segundo a ênfase nesta ou naquela variável explicativa, a saber: industrialização, nível de desenvolvimento econômico, democracia, presença de conjuntos variados de instituições, sobretudo de natureza política, recursos de poder e mobilização de classe –, a variedade empírica dos estados do bem-estar “realmente existentes” resiste à redução.

A crer-se no registro histórico, o estado do bem-estar se difundiu de países à época menos desenvolvidos, industrializados e democráticos para países mais desenvolvidos, mais industrializados e mais democráticos (da Alemanha, Áustria e França para a Inglaterra e os Estados Unidos); em algum momento (sobretudo no período inicial), a proximidade geográfica a um país com um estado do bem-estar relativamente avançado foi a “causa” predominante (por exemplo, Áustria, Bélgica e França em relação à Alemanha); posteriormente, países retardatários, tanto em nível de desenvolvimento econômico quanto de bem-estar social, introduziram um estado do bem-estar antes de (e como meio para) alcançar o desenvolvimento (por exemplo, a Suécia);²² alguns países economicamente desenvolvidos, em contraste, foram pouco ousados no desenvolvimento de um estado do bem-estar (por exemplo, os Estados Unidos); a variedade de regimes e sistemas políticos também foi em geral compatível com a sua constituição;²³ a mobilização de classe dos trabalhadores e as coalizões políticas que estão por trás de distintos tipos de estados do bem-estar não aparecem como variável isolada que dá conta de sua existência: nos países inovadores, as reformas não foram conduzidas pelos trabalhadores, nem por uma coalizão por eles liderada²⁴ (Pierson, 1998; Kuhnle & Sander, 2010).

Em síntese, não se detectou um padrão originário único. A pluralidade de teorias parece ter valor mais morfológico – é especialmente útil para iluminar as diferenças entre os países – do que genealógico. Vale ressaltar que em todos os casos, na origem desses arranjos, se nota o elemento comum de voluntarismo político, no contexto de uma agenda reformista mobilizada por um evento crucial, seja ele crise, guerra, construção do Estado nacional ou subdesenvolvimento.

Que condições mínimas de existência foram observadas?

Seguiremos a sugestão de Christopher Pierson (1998), que propõe três fatos marcantes do nascimento de um *welfare state*.

²² A Suécia, já em 1913 (governo Liberal) introduzira o primeiro esquema de aposentadoria por idade contributivo e universal, combinado com a assistência social para os idosos, antecipando o esquema de aposentadoria universal baseada na cidadania, de 1946, e já superava a Inglaterra à época.

²³ Cf. Pierson (*op. cit.*, p. 111). Ver Esping-Andersen (1990) para uma resenha crítica das principais teorias. Kuhnle & Sander (2010) notam, por exemplo, que monarquias dualistas constitucionais, como a Alemanha e a Áustria, incluíram a seguridade social antes de democracias parlamentares, como a Inglaterra. Porém, democracias parlamentares geralmente adotaram a seguridade social como uma consequência da extensão do sufrágio e com níveis mais elevados de cobertura da população e de adequação da proteção (p. 66).

²⁴ Kuhnle & Sander (*op. cit.*) observam que cerca de 50 leis de seguro social já tinham sido implementadas antes que um governo majoritário social-democrata ou socialista estivesse no poder – o primeiro caso foi a Austrália, em 1910.

O primeiro marco é a data da introdução da seguridade social no país. Esse fato assinala o momento a partir do qual o bem-estar público, superando a referência assistencial, passa a se comprometer com a garantia contra a perda da capacidade de gerar renda. Essa garantia por sua vez é vista como parte dos direitos e deveres que conectam o Estado e os cidadãos em uma sociedade na qual esse tipo de risco, associado aos ciclos da vida e econômicos, é corriqueiro. O segundo é a data da introdução do sufrágio universal masculino, em particular o momento a partir do qual os recipientes da assistência pública ganham acesso à franquia política. O recebimento do bem-estar público deixa de ser uma barreira à cidadania política (os pobres recipientes de assistência não podiam votar) para ser um direito de cidadania. O terceiro é o momento em que o gasto social público alcança o patamar de 3% do produto, o que sinaliza a contrapartida material do novo compromisso público.

O estado do bem-estar como seguro social se origina, pois, na Alemanha de Bismarck, com o primeiro programa de compensações por acidente de trabalho (1871) e o primeiro programa de seguro saúde para os trabalhadores (1883), seguidos pelas aposentadorias para os trabalhadores idosos e permanentemente deficientes (1889). A iniciativa alemã é marcadamente autoritária e conservadora,²⁵ além de corporativa, uma vez que o acesso aos benefícios se baseia no status ocupacional.

Sucessivamente, vários países implantam programas similares (a França, a Itália e a Dinamarca logo em seguida introduzem os três programas, ainda no século XIX), e até a Primeira Guerra Mundial quase todos os países da Europa Central já contam com o núcleo inicial de programas. À exceção de França (1905), Noruega (1906), Dinamarca (1907), Irlanda e Reino Unido (estes em 1911), que se anteciparam aos demais, os programas de seguro-desemprego são tipicamente instituídos no período seguinte, ainda no primeiro pós-guerra, e os benefícios para as famílias se generalizam apenas no segundo pós-guerra, sendo a Áustria o primeiro país a introduzi-los, precocemente, ainda em 1921.

A extensão da cidadania política, inicialmente com o sufrágio para os homens (os países inovadores foram França e Suíça, em 1848, e Dinamarca, em 1849) e posteriormente o sufrágio universal (a Nova Zelândia é a primeira, em 1893), acompanhou temporalmente a introdução dos programas de seguridade

²⁵ Kuhnle & Sander (*op. cit.*) enfatizam, no caso alemão, além do frequentemente citado esforço de cooptação dos trabalhadores e de esvaziamento da crescente influência do movimento socialista (politicamente proscrito) sobre eles, o projeto de construção do Estado-nação, com preponderância do Estado prussiano e isolando a influência da Igreja Católica como força política, como elementos motivadores da iniciativa conservadora alemã.

social.²⁶ Ao fim do período inicial do estado do bem-estar (até 1914), estarão finalmente abolidas as regras que impedem a participação política dos beneficiários do bem-estar público.

Quanto à marca nocional de 3% do produto destinados ao gasto social público, nenhum dos países considerados, com exceção da Alemanha e da Suíça, a havia alcançado até 1900.²⁷ Porém, a maioria deles já a tinha alcançado por volta de 1920, e até 1930 todos a haviam superado. O nível de 5% do produto é ultrapassado por quase todos por volta dos anos 1930.

A literatura identifica certo número de fases no desenvolvimento do estado do bem-estar. À fase formativa de fins do século XIX até o final da Primeira Grande Guerra se teriam seguido a consolidação do entreguerras e o período de franca expansão, conhecido como os “anos dourados” (*golden age*), que se estende do final dos anos 1940 a meados dos anos 1970.²⁸

Ainda na fase de consolidação, observa-se elevação significativa nos gastos sociais, em parte, por conta das inovações legislativas do período anterior, sobretudo com a maturação dos direitos previdenciários (Pierson, 1998), porém em parte também como consequência do avanço da política trabalhista e social-democrata no período do entreguerras (Kuhnle & Sander, 2010). Nesse intervalo, estendem-se regras de elegibilidade e amplia-se a cobertura de vários programas, incrementam-se valores de benefícios (benefícios fixos são convertidos em benefícios relacionados aos ganhos), e a compulsoriedade dos programas se torna a norma. Essa época, muito embora comprimida entre duas fases cruciais (a de inovação e os anos dourados), produz efeitos sobre o futuro do estado do bem-estar, especialmente no que se refere à diferenciação de regimes (tema da Parte II) e ao aprendizado de sua lógica situacional.

²⁶ Há uma correspondência notável entre a introdução da seguridade social mais cedo e o sufrágio universal masculino precoce (o caso de Alemanha, França, Dinamarca e Nova Zelândia) e entre o sufrágio das mulheres e a introdução dos benefícios familiares (como demonstrado pelo caso da Nova Zelândia), a indicar que o fator eleitoral deve ser levado em consideração.

²⁷ Os países considerados foram Bélgica, Holanda, França, Itália, Alemanha, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia, Áustria, Suíça, Austrália, Nova Zelândia (esta bastante precoce, atinge 5% ou mais em 1920), Canadá e Estados Unidos.

²⁸ A periodização aqui seguida é a proposta por Pierson (1998), e, de um modo geral, é convencional. Para uma problematização da periodização convencional, especialmente quanto a subperíodos e periodizações região-específicas, que aqui não utilizamos, ver Nullmeyer & Kaufmann (2010).

Assim, são do período do entreguerras os programas sociais do *New Deal*,²⁹ de F. D. Roosevelt, e a famosa Aliança *Red-Green* sueca³⁰ – intervenções que imprimirão traços distintivos e duradouros a arranjos de bem-estar social que sobrevivem até os nossos dias. Outro aspecto peculiar ao período é evidenciar a dinâmica inercial e até certo ponto contracíclica dos *welfare states* (respondem automaticamente ao aumento de demanda por benefícios decorrente de crises e recessões). Testemunha desses traços definidores até então desconhecidos foi a explosão dos gastos sociais em seguro-desemprego em seguida à Grande Depressão e em aposentadorias em sequência a mudanças demográficas que aumentaram a expectativa de vida.

O período conhece ainda a primeira crise fiscal do estado do bem-estar. Em meio à recessão do início dos anos 1930, a provisão de bem-estar social sofre em alguns países os primeiros cortes, dando margem a um dramático aprendizado

²⁹ Os programas sociais do *New Deal* de 1935, englobados no *Social Security Act* (SSA), são considerados o berço do estado do bem-estar norte-americano e constituíram uma base para a sua evolução posterior. A lei criou um seguro-desemprego federal e um programa federal de seguro para os idosos, financiado por contribuições, ao lado de uma assistência social baseada em teste de meios. Essa dualidade aparece na própria nomenclatura: *social security* para os que contribuem e *welfare* para as demandas residuais de assistência. O programa nacional de aposentadorias americano foi o primeiro do gênero no mundo, e até os dias de hoje é o maior programa social do mundo em termos dos gastos totais. O papel da assistência local à destituição seguiu intacto no SSA. A lei não previa nem saúde nem benefícios para as famílias (Pierson, 1998). Quanto à saúde, uma recuperação dos debates em torno do *New Deal* revelou argumentos de segregação racial para a sua exclusão do pacto entre agricultores do sul e trabalhadores do setor urbano-industrial do norte dos EUA, que sustentou o SSA. Na realidade, esse pacto já excluía os trabalhadores rurais negros dos estados do sul dos EUA (que representavam cerca de 50% da força de trabalho) do acesso à seguridade social; no caso da saúde, a perspectiva de compartilhar clínicas e hospitais com os trabalhadores negros levou os agricultores brancos a bloquear a proposta de um serviço público de saúde (Krugman, 2008). Outras características do estado do bem-estar americano que permaneceram inalteradas pelo SSA foram sua federalização (o grande envolvimento dos estados em sua provisão), o papel proeminente do *welfare* corporativo (salários indiretos sob a forma de acesso a serviços e vários seguros oferecidos pelas grandes empresas aos seus trabalhadores) e o *welfare* privado (seguros e serviços adquiridos no mercado) (Pierson, 1998; Hacker, 2003).

³⁰ A Suécia enfrentou a grande depressão com uma reforma social que contou com o apoio dos trabalhadores urbanos (e da social-democracia) e dos agricultores em dificuldade, em torno de políticas de pleno emprego e de apoio ao preço dos produtos agrícolas. Além disso, o país firmou nesse momento o que a literatura convencionou chamar de “compromisso histórico” entre trabalhadores e capitalistas. Este consistiu basicamente no compromisso público com o crescimento econômico mantendo as prerrogativas do capital sujeitas à garantia do direito à sindicalização, por um lado, e por outro, em um conjunto de políticas econômicas voltadas para assegurar o pleno emprego, além de tributação progressiva para reduzir a desigualdade econômica e financiar a satisfação de necessidades coletivas, como educação, saúde e habitação. A perspectiva de um processo inflacionário galopante no pós-guerra condicionou uma mudança de rumo na política com a adoção do modelo “Rehn-Meidner” que se baseava em uma política de força de trabalho ativa e em uma política salarial solidarística. Cf. Pierson (1998). Uma discussão detida do modelo é compreendida no Capítulo 3, nesta Parte.

em que se observam “(1) a impossibilidade de se sustentar atuarialmente um seguro social em circunstâncias de profunda recessão; (2) que a demanda por gasto social (especialmente seguro-desemprego) é inversamente relacionada com a capacidade da economia de financiá-la; (3) que responder a este problema cortando o gasto social só agrava os problemas econômicos” (Pierson, *op. cit.*, p. 114). Torna-se aparente, talvez pela primeira vez, a tensão entre direitos sociais e recursos para garanti-los que acompanharia toda a existência dos estados do bem-estar. Contudo, a recessão foi eventualmente um incentivo para a introdução e/ou ampliação ativa (não apenas inercial) dos gastos sociais, que por sua vez funcionaram como políticas de sustentação de demanda, em casos como os Estados Unidos e a Suécia. Voltaremos a esse tema no Capítulo 3, quando tratarmos das relações entre arranjos de bem-estar social e desenvolvimento.

Há uma quase unanimidade na literatura especializada em considerar os 30 anos seguintes ao segundo pós-guerra, entre 1945 e meados dos anos 1970, como de franca expansão, os anos dourados do estado do bem-estar.³¹ Esse período pode ser caracterizado como a fase universalista, em contraste com a precedente ênfase nos trabalhadores e nos pobres. De fato, no período ocorrem aprofundamento vertical (cobertura, tamanho dos benefícios, envolvimento público) e ampliação horizontal de programas e políticas (políticas de terceira geração, como os benefícios monetários para as famílias), além de maior e crescente comprometimento do produto, visível na elevação do patamar de gasto do intervalo de 10%-20% do início dos anos 1950 para 25%-33% de meados dos anos 1970.³² Contribuiu para isso uma mudança decisiva que já vinha se operando nos anos 1940 no paradigma internacional da política social em direção à advocacia de direitos sociais, influenciada por orientações normativas como o *Atlantic Charter* (celebrado por Churchill e Roosevelt em 1941), o *State of the Union Address*, de Roosevelt (1941), a *Philadelphia Declaration*, da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1944), e a Declaração Universal

³¹ Nullmeier & Kaufmann (2010) discordam do vocabulário “anos dourados” por sua sugestão de uma involução infalível a partir desse ponto, mas de modo geral concordam com a singularização desse período como o de maior expansão do gasto social.

³² Um marco histórico importante no período foi o já mencionado Beveridge Report, que estabeleceu novos parâmetros de responsabilidade pública nacional nas áreas de seguridade e assistência social e criou o maior programa de saúde pública do mundo, o *National Health System*, além de um vasto sistema educacional público e de habitação social. Essas políticas foram implementadas no pós-guerra. As duas exceções importantes dentre os países industrializados foram os Estados Unidos e a Itália, países que tiveram expansões limitadas no período (a Itália basicamente restaurou as instituições do pré-guerra). Porém, deve-se observar que a expansão econômica e militar dos EUA foi fundamental para o desenvolvimento e expansão do estado do bem-estar europeu, sobretudo graças ao Plano Marshall para a reconstrução da Europa (Keohane, 1984, p. 16-17 *apud* Pierson, p. 132, Judt, 2012).

dos Direitos Humanos, das Nações Unidas (1948) (Nullmeier & Kaufmann, 2010).

O imediato pós-guerra testemunhou a reconstrução de muitos países; o estado do bem-estar contribuiu com os esforços de reconstrução e deles tirou proveito. Sua expansão se beneficiou de elevadas taxas de crescimento e participação no mercado de trabalho, e níveis diminutos de desemprego e inflação. Vários países empreenderam reformas em suas políticas sociais. Tendo adotado políticas keynesianas para assegurar o pleno emprego e o crescimento econômico, viabilizaram financeiramente o incremento de benefícios e, particularmente, serviços sociais públicos.³³

A expansão dos anos dourados é atribuída a fatores diversos (Pierson, *op. cit.*, p. 135): demográficos (não apenas o aumento no número de aposentados, mas o aumento na proporção de idosos na população, usuários intensivos dos serviços de saúde); à prosperidade material que gerou os recursos necessários ao incremento dos programas; à mobilização trabalhista, de partidos socialistas e outras manifestações, como o movimento dos direitos civis nos EUA; ao papel do gasto social na acomodação entre capital e trabalho no consenso do pós-guerra; à crescente densidade e capacidade de mobilização de grupos de interesse em prol de interesses seccionais dentro do estado do bem-estar; às crescentes taxas de urbanização e provisão educacional facilitadoras de mobilização social e política. Mas se as causas são difusas e provavelmente comparilhadas, o crescimento do orçamento social teve o efeito de, se não universalizar, ao menos generalizar a *constituency* do estado do bem-estar, para além dos pobres e das clássicas clientelas do seguro social.

Assim, a classe média se torna vigorosa consumidora dos serviços universais – além de provedora, já que se beneficia das crescentes oportunidades de emprego profissional no setor público. É possível mesmo afirmar que a classe média tenha sido a principal beneficiária direta dos gastos do estado do bem-estar, como o fazem Goodin e Le Grand (1987, *apud* Pierson, 129)³⁴ e Judt (2012), entre outros. É bastante provável, entretanto, que o próprio

³³ No subperíodo 1960-1975, a taxa de crescimento do gasto social como percentual do produto foi a mais alta dos anos dourados, entre 7% e 10% ao ano, em termos reais. As três áreas que comandaram o gasto social foram educação, saúde e aposentadorias (com a maturação dos direitos assegurados no período anterior), respondendo por cerca de 80% dos recursos sociais públicos despendidos no período.

³⁴ Os autores calculam que na Inglaterra dos anos 1980, à exceção dos gastos em habitação (0,3) e em educação primária e secundária (0,9), os demais gastos em saúde (1,4), na educação secundária de jovens acima de 16 anos (1,8), em universidades (5,4), nos subsídios para os ônibus (3,7) e para as ferrovias (9,8) beneficiaram mais do que proporcionalmente os 20% mais ricos, na comparação com os 20% mais pobres. Ocampo (2008) encontra algumas dessas razões para a AL, mas argumenta que o gasto é redistributivo na margem, no caso da educação secundária e das universidades.

estado do bem-estar tenha contribuído para a ampliação numérica da classe média, especialmente em sua função de empregador (Esping-Andersen, 1990). De fato, o Estado e seu segmento de bem-estar social se tornaram os maiores empregadores isolados em vários países. O *National Health System* inglês, por exemplo, tornou-se o maior empregador da Europa ocidental; e mesmo em 1985, em plena desaceleração econômica e pressão por retração, 11% do emprego na Alemanha e 26% na Suécia se concentravam no estado do bem-estar (Pierson, 1998). As consequências desse avanço sobre o emprego foram significativas, sobretudo, para as mulheres.

Em conjunto, os 30 anos do pós-guerra testemunharam a queda das desigualdades econômicas e sociais e das taxas de pobreza em todos os países centrais. Segundo a análise seminal de Simon Kuznets (1955), o estado do bem-estar foi um fator crucial.³⁵ Do ponto de vista da estrutura do emprego, o estado do bem-estar introduziu um viés pró-público, pró-serviços (especialmente serviços sociais) e pró-gênero. Do ponto de vista da estratificação social, o projeto foi de integração social no *mainstream* e não na margem da sociedade, isto é, pela classe média.

À parte os efeitos diretos, o efeito residual mais notável da extensão do eleitorado do *welfare state* foi, como veremos na Parte II, a constituição de um obstáculo político respeitável para as várias tentativas de retração, anunciadas nas décadas de 1980 e 1990, quando o comportamento da economia mundial se reverte e prevalecem a redução do nível de atividade econômica, e o desemprego e a inflação elevados.

Nos Capítulos 4 e 5, examinaremos os efeitos sobre o estado do bem-estar da desaceleração econômica das décadas subsequentes, dentre eles está o fortalecimento de diferentes “regimes” de bem-estar social.

³⁵ Simon Kuznets ficou famoso nos estudos sobre desenvolvimento por registrar graficamente a curva, no formato de um “U” invertido, relacionando desigualdade econômica (Gini da renda) e desenvolvimento econômico (renda *per capita*). A curva foi desenhada a partir da evidência de alguns países e descrevia a observação de que o nível de desigualdade aumenta com o crescimento da renda média até o ponto em que a desigualdade começa a cair com o avanço do crescimento econômico. O próprio Kuznets aventa uma hipótese para tal observação, ao notar que a desigualdade total se decompõe em desigualdades intra e entre setores moderno e atrasado no processo de industrialização, e que os pesos dessas parcelas se alteram com a crescente urbanização e industrialização. A razão pela qual a urbanização e a industrialização crescentes fazem o pêndulo finalmente oscilar em favor da igualdade econômica é justamente a pressão social e política, que então se torna possível, para a constituição de um gasto social compensatório dos desajustes da modernização econômica.

CAPÍTULO 2

Qual bem-estar social?

Diferentes configurações de estado do bem-estar materializam distintos significados de “bem-estar social”. A pergunta que pretendemos responder neste capítulo é se existe *uma* concepção de bem-estar social particularmente atraente que as políticas públicas sociais *deveriam* promover. Em contraste com o capítulo anterior, que mapeou a aparição e o desenvolvimento do animal histórico *welfare state* ao longo do século XX com base em uma narrativa possível, este favorecerá uma determinada concepção de bem-estar social que emerge nesse mesmo percurso histórico.

Duas grandes definições de bem-estar social foram identificadas nesse percurso, de acordo com *The Handbook of Social Policy*.¹ A primeira: “uma condição ou estado do bem-estar humano que existe quando as necessidades das pessoas são satisfeitas, os problemas são administrados e as oportunidades [para que as pessoas satisfaçam seus objetivos de vida] são maximizadas.” A segunda: “um conjunto de serviços providos por caridades e agências de serviços sociais do governo para os pobres, necessitados e vulneráveis.”

A segunda definição, que limita o âmbito do bem-estar social ao alívio à pobreza, dominou a política social inglesa pré-*welfare state*. Seu ponto de partida é o diagnóstico de que o problema da pobreza está na dependência dos pobres para a satisfação de suas necessidades básicas; o ponto de chegada é a intervenção pública, que, visando o comportamento dos indivíduos pobres, os compila à independência econômica – ao menos aos não irremediavelmente dependentes. Apesar de ter origens remotas na Inglaterra das leis dos pobres,

¹ Midgley (2009, p. 6).

essa visão conserva prestígio em estados do bem-estar contemporâneos que, acentuando políticas focalizadas nos pobres, muitas vezes operam com categorias implícitas de pobres “meritórios” e “não meritórios”, como veremos no Capítulo 5.

A primeira definição, que acentua a satisfação de necessidades, a solução de problemas e a promoção de oportunidades, foi incorporada nas políticas e programas universais de caráter principalmente preventivo do *welfare state* britânico do imediato pós-guerra, que, como vimos, se erigiu por sobre revisões críticas das fracassadas políticas com foco nos pobres. Com base em contribuições de Titmuss e Marshall, apresentaremos justificativas sociológicas, econômicas e de moralidade política para uma versão ampliada desse ponto de vista – as perspectivas das “necessidades sociais”, dos “custos sociais” e dos “direitos sociais” –, bem como uma tentativa de formalização dos diferentes aspectos do bem-estar social salientados nessas perspectivas na noção de capacidades de Amartya Sen.

NECESSIDADES SOCIAIS, CUSTOS SOCIAIS E DIREITOS SOCIAIS

Necessidades sociais

Richard Titmuss foi um ativo colaborador do governo britânico no pós-Guerra, tendo acumulado funções de docente de Política Social na London School of Economics com inúmeros encargos de consultoria para o aperfeiçoamento das políticas sociais universais até os anos 1970. À parte sua contribuição direta no desenvolvimento das instituições do estado do bem-estar britânico, sua obra escrita pode ser considerada pioneira na tentativa de estabelecer fundamentos sociológicos e normativos para o *welfare state*. Uma de suas contribuições mais importantes foi o conceito de “necessidades sociais”, que é elaborado no contexto da crítica ao paradigma “pauperista”. Necessidades sociais são necessidades oriundas da interdependência social: elas são definidas pela vida em sociedade, como o padrão de vida corrente, e têm sua origem em dependências que são nela criadas.

As dependências até certo ponto naturais (por condições como infância, doença, incapacidade, envelhecimento), as sociedades industriais acrescentam dependências “fabricadas pelo homem”, cultural e socialmente. Estas se originam principalmente no *modus operandi* dessas sociedades. Movidas por contínua divisão e especialização do trabalho e incessante mudança tecnológica

(com efeitos inesperados), essas sociedades produzem o paradoxo de tornar o homem cada vez mais socialmente dependente quanto mais “individual e especializado” ele é.² Seu trabalho se torna cada vez mais específico, o que o torna cada vez mais dependente do trabalho dos outros e o deixa mais vulnerável a mudanças. Uma consequência problemática é que esforços individuais de independência econômica são frequentemente insuficientes para obter independência. De modo geral, as instabilidades introduzidas pelas mudanças contínuas multiplicam as chances de ocorrência de estados de pobreza, em decorrência de condições como desemprego, subemprego, entrada tardia no mercado de trabalho, credenciais que conferem status diferenciados – todas envolvendo algum grau de “destruição, diminuição, interrupção ou frustração de poder aquisitivo do indivíduo, além de dependências secundárias quando envolvem cônjuges, filhos e outros parentes”.³

Talvez mais gravemente, esses condicionantes não individuais disparam forças de “alienação”, ao afetar atitudes e comportamentos: os operadores principalmente sociais de produção de dependência são frequentemente vienciados e compreendidos como operadores exclusivamente individuais, quer pelos próprios indivíduos “empobrecidos”, quer em representações coletivas de “sucessos” e “fracassos” pessoais. Nas palavras de Titmuss, “o corolário para qualquer sociedade que invista mais de seus valores e virtudes na promoção individual é o fracasso individual e a consciência individual do fracasso”.⁴ Essa imagem distorcida dificulta o diagnóstico e a proposição de intervenções corretivas. De fato, o paradigma pauperista teria sido capturado por essa “ilusão” ao singularizar o comportamento dos pobres como a causa da pobreza e advogar a terapêutica dos incentivos à independência como sua solução.

Titmuss observa ainda que a própria política social arrisca fomentar estados de dependência quando é insensível às forças sociais que desconectam mérito e resultado individual. Essa consequência infeliz decorreria de sua contribuição involuntária para a perda de respeito, alheio e próprio, dos indivíduos e grupos “problemáticos” que ela singulariza e estigmatiza como responsáveis pelos seus próprios fracassos. Não é difícil imaginar os efeitos negativos sobre o esforço e a motivação (dos “pobres”) – para não mencionar os efeitos negativos sobre a disposição para a solidariedade (dos “não pobres”), que frequentemente implicam em políticas subfinanciadas.

Analisando mais detidamente essa dimensão, Titmuss adverte que a capacidade institucional de produção de estigma é perigosamente subestimada pela

²Titmuss (1959, p. 55). A observação é baseada em Durkheim.

³Titmuss (1959, p. 55).

⁴*Idem*, p. 55.

abordagem pauperista. Duas consequências graves do processo de estigmatização por meio de instituições – a construção de identidades “arruinadas” e a inefetividade das próprias políticas – acabam sendo negligenciadas.

Para a concepção de “identidades arruinadas”, Titmuss se beneficiou do estudo de E. Goffman sobre instituições mentais. Em seu estudo, Goffman observa a capacidade que instituições possuem de arruinar identidades por meio da imposição de estigmas, com o agravante de “quanto mais longo o período de dependência, mais provável se torna[r] a situação de o dependente redefinir sua vida social total em termos do estigma”.⁵ Titmuss nota que políticas sociais têm habilidade semelhante. Ao analisar a assistência pública típica do *welfare* norte-americano, fortemente baseada em testes de meios, ele observa sua contribuição para um “processo social de estigmatização” no qual “aqueles que fazem uso dos serviços públicos são fracassos autoconfessados”, “em particular, os que solicitam assistência pública declaram se sentir ‘pauperizados’”.⁶

A outra consequência grave é que serviços seletivos cujo acesso é associado a estigma se tornam pouco efetivos simplesmente por desestimular o uso precoce e preventivo. Segundo Titmuss, a efetividade da política social em uma sociedade muito desigual dependeria crucialmente de serem os serviços públicos providos por meio de “canais socialmente aprovados, isto é, sem perda de autorrespeito dos usuários e de suas famílias”.⁷

A conclusão a respeito das “necessidades sociais” que um estado do bem-estar deveria satisfazer é que não se trata exclusivamente de prover necessidades materiais, mas de provê-las por meio de serviços universais que evitem o estigma e contribuam para a construção da identidade das pessoas tendo por referência a comunidade política da qual são membros.⁸ Outra implicação é que as intervenções devem ter um caráter principalmente preventivo para contrarrestar as forças de alienação liberadas pela interdependência social e assim facilitar a integração social. Titmuss insiste que é um aspecto distintivo da política *social*, em comparação com a política econômica, que teria outros propósitos, criar integração e desencorajar a alienação. Em suma, a política social deveria ser administrada como uma ferramenta para a mudança social, não exclusivamente nem principalmente para a adaptação de indivíduos e grupos.

⁵ Goffman, 1968, apud Titmuss, 1959, p. 44.

⁶ *Idem*, p. 45.

⁷ Titmuss (1959, p. 130).

⁸ Titmuss (1974, p. 38).

Custos sociais

Titmuss (1974) retoma a advocacia da perspectiva universalista de bem-estar social com argumentos de natureza econômica. O novo enquadramento é pela óptica das compensações. Essa perspectiva chama a atenção para outra interpretação problemática do mesmo processo de interdependência social: o consumo compulsório de “desserviços” sociais. A crescente divisão do trabalho, ao lado da produção em escala de confortos e amenidades, é também responsável por desconfortos e desserviços dos quais não há muitas rotas individuais de fuga: lixo, acidentes nas estradas, poluição, desperdício, destruição de riqueza natural, trânsito, desemprego, subemprego, obsolescência tecnológica. A política social deveria ser desenhada para compensar os “custos sociais” da atividade econômica.

As raízes desse argumento podem ser encontradas na economia do bem-estar, especificamente na noção de custos sociais elaborada pelo economista inglês Arthur C. Pigou,⁹ a quem Titmuss faz referência. Na visão desenvolvida por Pigou, o bem-estar social é promovido quando os custos sociais – os prejuízos a terceiros decorrentes de transações econômicas privadas – são perfeitamente compensados. O problema, argumenta Titmuss, é que esses efeitos não costumam ser nem pequenos, nem perfeitamente calculáveis, ao contrário do suposto na teoria do valor que fundamenta o argumento de Pigou. Desafortunadamente, “a taxa de mudança é crescente; os efeitos estão se tornando generalizados e sutis; e crescentemente mais pessoas estão envolvidas”.¹⁰ A perda de controle sobre ritmo, incidência, formato e magnitude da mudança implica que não apenas se multipliquem as instâncias passíveis de compensação, como se torne cada vez mais difícil identificar os agentes causadores dos desserviços e deles cobrar, pontualmente, compensações. Quanto aos desserviços, “sua origem e efeitos são mais múltiplos e difusos agora; eles se manifestam de mais modos ou são assim percebidos pela sociedade; e são também vistos como operando em perspectivas mais longas do tempo social [por exemplo, entre gerações]”.¹¹ Sob esse grau de incerteza, a política social “racional” não pode operar sob a premissa de que é perfeitamente possível calcular os custos e compensá-los. Ela se torna for-

⁹ Economista com contribuições seminais no campo da economia do bem-estar, sucessor de Alfred Marshall na Cátedra de Economia Política da Universidade de Cambridge, onde permaneceu entre 1908 e 1943.

¹⁰ Titmuss (1974, p. 73).

¹¹ *Idem*.

çosamente prudencial: sua ênfase tem de recair sobre a prevenção precoce e a proteção efetiva.¹²

Na realidade, as implicações centrais dessa visão são duas. A primeira é que a política social deve tratar da garantia *ex-ante* de recursos ou, nos termos do próprio Titmuss, assegurar o “comando sobre recursos ao longo do tempo”. Trata-se de recursos como renda, riqueza e várias outras oportunidades sociais que deveriam prudencialmente estar à disposição dos indivíduos para proteger suas chances de vida das incertezas do mundo econômico.¹³ A dimensão temporal foi incluída para assinalar não apenas as inseguranças ao longo do ciclo da vida, como o inevitável contágio das chances de vida entre diferentes gerações. A segunda implicação é o universalismo: a política universal é a intervenção crucial para prevenir, remediar ou compensar indivíduos por perdas de causalidade difusa justamente por conta de a identificação da fonte particular de cada desserviço ser praticamente impossível. Nas palavras de Titmuss: “[s]erviços universalistas não discriminatórios são em parte a consequência da causalidade não identificável. Se os desserviços são desperdiçadores [no sentido de serem os custos sociais difusos], então o *welfare* também tem que ser desperdiçador”.¹⁴

Todavia, em muitos casos, políticas universais precisam ser complementadas com algum nível de seletividade para que atendam exigências de justiça social. Com base em sua longa experiência de implementação e acompanhamento de políticas, Titmuss conclui que o universalismo teria limites práticos: “Universalismo por si só não é suficiente... Aprendemos isso nas duas últimas décadas com os fatos relativos a desigualdades na distribuição de renda e riqueza e com o nosso fracasso em cancelar as distâncias no acesso diferencial e uso efetivo de ramos particulares de nossos serviços sociais”. Titmuss mostra interesse crescente em uma concepção de bem-estar social que denomina “crescimento social”: “quando nossas sociedades gastam mais que proporcionalmente com as pessoas educacionalmente destituídas que com os educacionalmente normais; quando a habitação dos pobres está avançando a uma taxa maior que a da classe média; quando proporcionalmente mais cuidado médico é devotado às necessidades dos cronicamente doentes em relação aos regularmente doentes; quando mais assistentes sociais estão se dirigindo para os programas públicos

¹² A incerteza não é sobre processos e princípios regulatórios, bem conhecidos, mas sobre os resultados: quem será atingido, como será atingido, onde, quando, por quanto tempo.

¹³ Titmuss (1974, p. 62).

¹⁴ Titmuss (1959, p. 134).

que para serviços privados; quando há menores diferenciais de renda e ativos entre ricos e pobres e entre famílias de diferentes cores.”¹⁵

O desafio não seria escolher entre sistemas universais e focalizados, mas criar uma infraestrutura de serviços universais dentro da qual se possam desenvolver serviços seletivos aceitáveis, como direitos sociais, baseados em critérios de necessidades de categorias, grupos e territórios específicos, e não baseados em testes de meios, portanto, sem promover um “assalto à dignidade humana”, e divisões sociais que gerem dois padrões de serviços para duas nações.¹⁶ A infraestrutura universal é um pré-requisito para prover um “sistema geral de valores e um sentido de comunidade”, com agências socialmente aprovadas seja como provedoras de serviços, seja como locais de recrutamento, treinamento e disposição de um staff de serviço em todos os níveis; para que a provisão de assistência seja vista como um complemento e uma ferramenta de mudança; e para que serviços seletivos sejam providos como direitos para categorias de pessoas e tipos de necessidades em termos de áreas de prioridade social e outras classificações impessoais.¹⁷

Embora não forneça muitas pistas sobre os meios para se atingir um crescimento social, Titmuss observa que algumas intervenções teriam essas características, como, por exemplo, uma seguridade social progressivamente redistributiva, tanto em relação às contribuições quanto aos benefícios, e regulada por um princípio de adequação dos benefícios aos padrões médios de vida; ou serviços universais (não renda) que incorporassem princípios de escolha (oferecendo opções relevantes) e participação do usuário (grupos de aconselhamento e comitês para ouvir queixas, criticar a administração e corrigir os erros).

Direitos sociais

O sociólogo Theodor H. Marshall, contemporâneo de Titmuss e outro fundador do campo teórico do *welfare state*, desenvolve argumentos para uma concepção universalista de bem-estar social em termos de moralidade política. Bem-estar social equivaleria à garantia de direitos sociais de cidadania.

Conceitualmente, direitos sociais representam “um direito absoluto a certo padrão de civilização que é condicional apenas à contrapartida de obrigações gerais da cidadania”.¹⁸ Seu conteúdo incluiria “desde o direito a um módico

¹⁵ Titmuss (1974, p. 164).

¹⁶ Titmuss (1974, p. 122).

¹⁷ *Idem*, p. 135.

¹⁸ Marshall (2009, p. 153).

bem-estar e segurança econômicos até o direito de compartilhar da herança social e de viver a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões prevalentes na sociedade”.¹⁹

Na medida em que comecem a ser incorporados ao status de cidadania, enraizando-se nesse status antes que em outras referências, como a do livre contrato entre duas partes, os direitos sociais criarão “um direito universal à renda real que não é proporcional ao valor de mercado daquele que o reivindica”.²⁰ O direito social assume, então, a feição de “ação que modifica o padrão inteiro da desigualdade social”,²¹ não guardando qualquer semelhança com as ações voltadas exclusivamente para “amenizar o óbvio incômodo da destituição nas camadas inferiores da sociedade”²² típicas das políticas pauperistas. As principais instituições promotoras desses novos direitos seriam “o sistema educacional e os serviços sociais”.²³

Mas como se justificariam “direitos sociais”?

Para Marshall, o reconhecimento de direitos sociais seria um desdobramento inevitável da ideia de cidadania. O status de cidadania se assenta na noção de igualdade entre cidadãos. Esta se materializa em direitos civis e políticos iguais. Inexoravelmente, o exercício desses direitos por parte dos cidadãos pressionará pelo “enriquecimento” do conteúdo de cidadania e, portanto, pelo adensamento da noção de igualdade que ela importa. A dinâmica intrinsecamente expansiva da cidadania implicaria ainda incremento numérico daqueles a quem se atribuiria esse status.

No caso da Inglaterra, analisado por Marshall (mas também de países como o Brasil, como veremos no Capítulo 7), os direitos sociais foram inicialmente reivindicados a partir do exercício “político” pelos sindicatos de direitos civis “coletivos”, como o direito à barganha coletiva, que lhes foram reconhecidos no século XIX. Os direitos políticos, apesar de já garantidos, não teriam sido então efetivamente mobilizados (por inexperiência dos trabalhadores, na conjectura de Marshall), o que passa a acontecer principalmente no século seguinte. Como consequência da ação política, inicialmente pela via da “cidadania industrial” e posteriormente também por meio da participação eleitoral dos trabalhadores, se instituem direitos à riqueza social por fora do contrato de trabalho: direitos cujo “conteúdo não depende do

¹⁹ *Idem*, p. 149.

²⁰ *Idem*, p. 153.

²¹ *Idem*, p. 153.

²² *Idem*, p. 153.

²³ *Idem*, p. 149.

valor econômico do indivíduo que o reivindica”²⁴ e sinalizam aspirações à igualdade material.

Nessa leitura forte de “bem-estar social” como garantia de direitos sociais politicamente reivindicados, os compromissos do *welfare state* são entendidos como compromissos com os cidadãos, a partir de uma concepção principalmente política de cidadania.

CAPACITAÇÕES

As noções de bem-estar social como “comando sobre recursos” para satisfazer necessidades sociais e se antecipar a custos sociais e como “direitos sociais” politicamente reivindicados inspiraram a escola escandinava de bem-estar social. Esta escola, por sua vez, fundamenta as experiências contemporâneas mais redistributivas de estados de bem-estar – que veremos em detalhe nos Capítulos 3 e 5.

Desde os anos 1960, a escola escandinava persiste na operacionalização dessas noções por meio da estimação de indicadores multidimensionais de condições de vida e de sua distribuição.²⁵ Esses indicadores, seguindo explicitamente a sugestão de Titmuss, buscam estimar “o comando e o controle consciente por parte dos indivíduos dos recursos definidores de suas condições de vida”.²⁶ Ainda, em sintonia explícita com Marshall, bem-estar social designa as “condições de vida nas áreas em que os cidadãos buscam exercer influência, por meio de decisões coletivas e de compromissos em formas institucionais, isto é, através da política”.²⁷

Em outra chave de leitura, lembram Bergman & Lundberg (2006), a tradição recursista escandinava guarda afinidades com as noções de funcionamentos e capacitações de Amartya Sen (Sen, 2000). Vamos elaborar e estender essa sugestão com vistas a assinalar a contribuição da abordagem das capacitações para a construção do conceito de bem-estar social a que nos propusemos neste capítulo. O argumento é que, enquanto as contribuições de Titmuss e Marshall fornecem uma “teoria” do bem-estar social (no caso de Titmuss, claramente, uma teoria do mal-estar social), o conceito de capacitações de Sen

²⁴ *Idem*, p. 153.

²⁵ Segundo Bergman & Lundberg (2006), essa tradição se iniciou com o trabalho de Sten Johansson e colaboradores no Level of Living Survey de 1968, e permanece até hoje a abordagem dominante na análise de problemas de bem-estar.

²⁶ Johansson, 1970, p. 25, *apud* Bergman & Lundberg, 2006, p. 138.

²⁷ *Idem*, p. 138.

fornece uma definição abrangente, em princípio capaz de incorporar muitas das preocupações externadas e não suficientemente formalizadas por aqueles autores.

Começemos por recordar que as noções de funcionamentos e capacidades foram concebidas para captar tanto as realizações efetivas das pessoas (funcionamentos) quanto suas liberdades efetivas para levar a cabo modos de vida que valorizem (capacitações). As realizações efetivas dependem tanto de condições das pessoas como dos recursos de que dispõem. A diversidade de condições em que as pessoas se encontram pode explicar o porquê de políticas universais de distribuição de recursos terem efetividade desigual, uma das preocupações constantes de Titmuss.

Várias premissas são compartilhadas por Titmuss e Sen. Os recursos que constituem o substrato do bem-estar social são multidimensionais: não é possível reduzi-los todos a uma única dimensão, por exemplo, renda, sem perda de informação. Ademais, apesar de a garantia de provisão dever ser de responsabilidade pública, a decisão quanto ao uso dos recursos deve caber aos indivíduos, respeitando sua autonomia para decidir sobre o modo de vida que mais valorizem. Todavia, além do montante e composição dos recursos e das escolhas autônomas de como usá-los, outro aspecto a afetar o bem-estar é a heterogeneidade interindividual e entre grupos. Indivíduos ou categorias de indivíduos, mesmo que valorizem o mesmo modo de vida, possuem capacidades diferenciadas de converter recursos nas realizações que valorizam. Esta diferenciação é singularmente captada pela noção de funcionamento de Sen, que é precisamente a realização obtida de uma dada combinação indivíduo-recurso: por exemplo, o grau de nutrição, de abrigo ou proteção, a extensão da vida saudável, a mobilidade, o grau de satisfação com o trabalho. Como já mencionado, aqui talvez resida uma chave de compreensão para os resultados nem sempre satisfatórios de políticas sociais universais, já que elas não são desenhadas para acomodar heterogeneidade interindividual.

Os condicionantes de heterogeneidade são numerosos e em geral sobreponem desigualdades categóricas (idade, sexo, cor, lugar de residência, higiene) aos tradicionais condicionantes estruturais das desigualdades sociais. Para ilustrar: pessoas idosas são menos saudáveis e têm menor mobilidade; outro grupo tem problemas metabólicos ou realiza um trabalho penoso; mulheres grávidas têm necessidades especiais, assim como portadores de deficiências físicas e mentais ou pessoas que sofrem de doenças crônicas, ou ainda aqueles que vivem em climas inóspitos ou regiões remotas; crianças pequenas dependem de cuidados para realizações básicas, como alimentação, abrigo e proteção.

Condições sociais e culturais, como normas e práticas estigmatizadoras, segregadoras ou diretamente discriminatórias, compartilhadas socialmente ou incorporadas em instituições públicas, podem impedir o acesso de certos grupos sociais a recursos disponíveis ou dar acesso apenas a recursos de baixa qualidade, ou ainda minorar a fruição potencial destes – sejam estes grupos definidos, por exemplo, em termos de classe, cor, etnia, sexo, idade, residência ou recebimento de benefícios públicos. Podem debilitar a vontade, as expectativas, a motivação e a agência, reforçar e perpetuar crenças arruinadoras de identidades ou promotoras de resignação e desalento. Isso ocorre, por exemplo, quando uma jovem moradora de favela precisa esconder seu endereço para obter um emprego; ou quando “antecipa” as perspectivas sociais de sua cor ou posição social e ajusta sua escolha profissional; ou quando não assina a carteira de trabalho para não perder um benefício; ou abre mão da profissão para cuidar de parentes idosos ou doentes; ou quando não obtém a educação de qualidade que está disponível para outros; ou quando precisa esperar tempo indeterminado para atendimento médico.

É possível que situações como essas possam ser mitigadas por meio do comprometimento de mais recursos; contudo, o foco exclusivo nos recursos é insuficiente. A política social precisaria dar visibilidade à experiência fragmentária, estimar as realizações para saber se os recursos iniciais serão apropriados e que outros tipos de iniciativa seriam necessários. Deve tentar captar as experiências objetivas (o tempo de espera, a prática do ensino); as percepções subjetivas das pessoas (qualidade do atendimento e do aprendizado); as crenças e representações, quanto a si e quanto ao “público”, que se formam no consumo do serviço (serviço para pobres, serviço para os cidadãos).

O foco nas realizações proposto por Sen parece acolher as preocupações de Titmuss quanto aos efeitos do estigma, à desatenção a valores como o respeito à dignidade humana, às crenças produtoras de identidades alienadas e à qualidade de serviços sociais segregados. Ao potencialmente abrigar aspectos relativos a “como” os recursos são providos (por meio de que canais e acomodando e reproduzindo que normas e representações), a categoria funcionamentos formaliza apropriadamente essas preocupações.²⁸

Enquanto o interesse em realizações efetivas decorre de uma busca de aproximação à experiência de vida do indivíduo (está ele adequadamente nutrido,

²⁸ A perspectiva dos funcionamentos e das capacitações tem sido explorada em várias direções – filosóficas, conceituais, teóricas, metodológicas e de operacionalização – há pelo menos duas décadas, por Amartya Sen, Martha Nussbaum e Frances Stewart, entre vários outros intelectuais. Desde 2004, existe a Human Development and Capability Association e o *Journal of Human Development and Capability*, onde muitos dos trabalhos nas direções mencionadas foram publicados.

abrigado, protegido, é socialmente reconhecido e respeitado, pode desenvolver e realizar seus diversos objetivos de vida?), a noção de capacitações se volta para a liberdade de que ele desfruta. Ela examina a “extensão da liberdade” desse indivíduo para decidir entre diferentes tipos de vida, se esteve ele limitado a viver a vida que viveu. As capacitações iluminam os condicionantes mais importantes das realizações: as oportunidades efetivas, por exemplo, o acesso à renda e à riqueza, a natureza das instituições que promovem esses acessos, a disponibilidade de esquemas de segurança econômica e de proteção social, a liberdade para participar de mercados e para se proteger da participação neles; as oportunidades de acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento da imaginação, à saúde, aos bens culturais, ao lazer, a redes sociais; a existência e efetividade de direitos civis e políticos iguais; a transparência e *accountability* das instituições públicas; a segurança protetora.

Em sua abrangência, a noção de capacitações engloba os direitos sociais de Marshall, mas não se esgota neles. Ao contemplar também direitos civis e políticos, além de outras oportunidades, ela dirige a atenção ao que, parodiando John Rawls (que se preocupava com o valor real da liberdade política), poderíamos chamar o “valor real” dos direitos sociais, para o qual contribuem a efetivação dos outros direitos. Para nos limitarmos a um exemplo, o valor do direito social formal à escola pode se ver comprometido pela baixa qualidade do ensino e a inexistência de mecanismos de controle social e político sobre isso; ou ainda pelo direito civil de ir e vir não estar devidamente assegurado, seja por impedimento ao acesso, se, por exemplo, a violência na comunidade em que o indivíduo vive o impede de frequentá-la, seja por estar localizada a grande distância do local em que vive. A ausência ou insuficiência de informação (sobre direitos, sobre outras experiências e mundos possíveis) e de mecanismos institucionalizados de controle social e participação, de um modo geral, deflacionam o valor real de muitos dos direitos sociais constitucionalizados.

Sen denomina as capacitações de dimensão “oportunidade” das liberdades. Mas identifica também a dimensão “processo”, associada à faculdade de “agência”. Sendo os humanos supostamente dotados de capacidades outras que não apenas a de buscar bem-estar – notadamente, a de estipular e perseguir concepções de vida e de revisar concepções e objetivos, por exemplo, em reconhecimento à existência de outros com faculdades similares²⁹ –, a ideia de liberdade requer pelo menos este acréscimo: o exercício livre da faculdade de

²⁹ É por meio dessa linha de argumentação que Sen supera a abordagem da escolha racional: os fins não estão necessariamente dados e, como os meios, podem ser de algum modo “escolhidos”. Racionalidade também tem a ver com fins. Ver Sen (2004).

deliberar sobre os fins a perseguir e da aptidão a agir em conformidade com objetivos e causar mudança social.

Se a capacidade de agência for levada a sério, exercerá uma restrição importante à concepção de bem-estar veiculada pela política social. Esta não apenas não poderá violar a condição de agência, como deveria ser capaz de promovê-la. Aqui é relevante o contraste entre esta e outras interpretações de bem-estar social, que realçam as dimensões de “beneficiários” e “clientes” das pessoas, cujas necessidades dadas devem ser, de algum modo, atendidas pela provisão pública. Argumentos sérios e, sobretudo, *públicos* deveriam ser articulados para justificar violações da condição de agência (e reparações deveriam ser proporcionadas). É o caso, ao que parece, da construção de cadastros de pobres, da verificação de meios para a comprovação de elegibilidade a benefícios e da exigência de contrapartidas para o recebimento de direitos, da provisão de bens que não foram solicitados (conjuntos habitacionais social e urbanisticamente desconectados) ou que foram providos de forma não publicamente regulada (provisão de bens públicos por políticos locais).

Podemos nos perguntar em que medida a condição de agência foi também uma preocupação de Titmuss e de Marshall, nossas referências para a produção de uma concepção atraente de bem-estar social. De certo modo, a proposição de Marshall segundo a qual a ação política é central ao estabelecimento da agenda de direitos sociais do *welfare state* é um indício dessa preocupação. Ele se refere explicitamente à força política dos sindicatos e à mobilização dos direitos políticos para a mudança social. No nível da “micropolítica”, Titmuss insiste em que o bem-estar social envolve ampliação do conjunto de opções para os cidadãos (por exemplo, aposentadoria ou seguro saúde oferecido pelo empregador, como única opção, pode reter o trabalhador em um emprego que não o satisfaz), participação em conselhos consultivos das instituições do *welfare* e desenvolvimento de mecanismos participativos de prestação de contas, em que problemas possam ser detectados e sobrepujados. A preocupação com a alienação e com a ruína de identidades sociais é a outra face do respeito de Titmuss à condição de agência, que o faz inclusive refletir sobre a responsabilidade das próprias políticas sociais nesses efeitos.

Em síntese, as capacitações, incorporando o aspecto político da agência, formalizam como “liberdades reais” os múltiplos componentes do bem-estar social, originalmente propostos e teorizados pelos fundadores do campo universalista.³⁰ E é esta a concepção que nos parece mais atraente.

³⁰ Não endossamos nenhuma lista fechada de capacitações e funcionamentos e reconhecemos a incidência de processos democráticos de escolha social quanto aos elementos desses conjuntos e as hierarquias em seu interior.

PÓS-ESCRITO EM TOM PESSOAL: RICHARD TITMUSS E JOHN RAWLS

No pós-escrito de 1971 do seu último livro, publicado postumamente em 1974, Titmuss faz o elogio final ao *National Health Service* inglês: a representação máxima de uma “sociedade compassiva”. Esse juízo ele concebeu enquanto aguardava na companhia de outros pacientes as sessões de radioterapia em uma antessala no Westminster Hospital, e aproveitava para observar, dessa vez sob o ângulo do usuário ordinário, o alcance do experimento universalista britânico. Com evidente orgulho, apurou que esse sistema cobria há décadas as carências médicas e não médicas de Bill, veterano de guerra, inválido e doente, e que o imigrante das Índias Ocidentais com quem frequentemente compartilhava a sala de espera recebia a mesma atenção que ele próprio, a ordem na fila de atendimento sendo determinada exclusivamente pelos “azares do tráfego londrino”. Nos últimos momentos de sua vida, enquanto ainda uma vez refletia sobre o *social welfare*, caiu-lhe nas mãos o recém-publicado volume de John Rawls³¹ sobre justiça social. Sua reação ficou assim registrada: a obra mais importante de filosofia política das últimas décadas. Titmuss faleceu nobremente, com as esperanças voltadas para um futuro ao qual não estaria destinado.

Ocorreu-me verificar se a admiração de Titmuss por Rawls teria sido recíproca e, mais ambiciosamente, se a sociologia política que se desenvolveu em torno do *welfare state* exercera influência explícita ou admitida inspiração sobre a filosofia política de Rawls. Examinando o *A Theory of Justice* (1971) e o posterior *Justice as Fairness: a Restatement* (2002), o último livro de Rawls, em que são reapresentados, de modo claro e com um compreensível sentido de urgência, os argumentos centrais do *A Theory*, verifiquei que não havia referência alguma aos Webb, a Titmuss, Marshall, Beveridge, os pioneiros enfim do campo reflexivo sobre o *welfare state*. Nos índices analíticos de ambos os volumes tampouco encontrei a expressão *welfare state*.

Para meu assombro, o tema não esteve ausente. No volume de 2002, há uma sessão comparando o *welfare state* (real?) com o mundo ideal favorecido por Rawls: a “democracia de proprietários”.³² Inusitadamente, para um autor

³¹ Filósofo político norte-americano que escreveu, entre outras obras, *Uma teoria da justiça* (*A Theory of Justice*), em que empreende uma crítica sistemática ao utilitarismo e avança princípios liberais e igualitários de justiça social.

³² Rawls foi levado a se posicionar explicitamente sobre o estado do bem-estar, nesse livro, pela leitura de um ensaio de Krouse e McPherson (1988). Neste ensaio, em desacordo com praticamente a unanimidade da literatura secundária, os autores defendem a tese de que o *welfare state* não é a materialização dos princípios de justiça de Rawls. Em contraste, a “property-owning democracy”, imaginada originalmente por James Meade (1964), “realizaria todos os valores políticos principais expressos pelos dois princípios [rawlsianos] de justiça” (Rawls, 2001, p. 135).

rigoroso como Rawls, as vantagens deste sistema são apresentadas com acuidade muito maior que a de que foi objeto o *welfare state*; este, ao contrário, é (des)favorecido com uma representação caricata, sem qualquer semelhança com os ideais dos socialistas fabianos que nos têm acompanhado, e é, em consequência, sumariamente descartado como alternativa social válida.

Chamando a atenção para a centralidade do “valor da liberdade política”, Rawls considera que em uma democracia de proprietários, à medida que a propriedade de ativos reais e humanos é democratizada, as desigualdades socioeconômicas são eliminadas e o valor da liberdade política, que é afetado por elas, maximizado. Em um “capitalismo de estado do bem-estar” (*welfare state capitalism*), em contraste, essas desigualdades seriam apenas suavizadas, por meio de transferências governamentais redistributivas, com prejuízo para o valor real das liberdades políticas.

Como seu propósito é tão somente garantir um padrão de vida minimamente decente e proteção contra o infortúnio, o capitalismo de estado do bem-estar seria desprovido de regulação justa da distribuição de renda e riqueza. Ao permitir grandes desigualdades na propriedade de ativos produtivos e recursos naturais, o capitalismo do estado do bem-estar manteria o controle da economia e da vida política nas mãos de poucos. Mesmo provisões generosas e a garantia de um mínimo social decente não reconheceriam o princípio da reciprocidade como o regulador das desigualdades econômicas e sociais.³³ Desse modo, o capitalismo de estado do bem-estar concorreria para o desenvolvimento de uma classe subalterna desalentada e deprimida, cujos membros se tornam cronicamente dependentes do *welfare*. Essa subclasse se sente excluída e não participa da cultura política pública.³⁴

À parte, dúvidas relativas à estabilidade distributiva de um arranjo como a democracia de proprietários e à possibilidade ou não de se alcançá-lo por

³³ O trecho original em Rawls é o seguinte: “It permits large inequalities in the ownership of real property (productive assets and natural resources) so that the control of the economy and much of political life rests in few hands. And although as the name “welfare capitalism” suggests, welfare provisions may be quite generous and guarantee a decent social minimum covering basic needs, a principle of reciprocity to regulate economic and social inequalities is not recognized.” (Rawls, 2001, p. 138).

³⁴ O trecho original em Rawls é o seguinte: “Is that none should fall below a decent minimum standard of life, one in which basic needs are met, and all should receive certain protections against accident and misfortune, for example, unemployment compensation and medical care. The redistribution of income serves this purpose when, at the end of each period, those who need assistance can be identified. Yet given the lack of background justice and inequalities in income and wealth, there may develop a discouraged and depressed underclass many of whose members are chronically dependent on welfare. This underclass feels left out and does not participate in the public political culture.” (Rawls, 2001, p. 140).

meio da radicalização dos arranjos redistributivos realmente existentes, como os estados do bem-estar, hipóteses não examinadas por Rawls, uma questão de fundo permanece válida. O confronto entre os dois arranjos não se fez em condições de equidade: a democracia de proprietários, um arranjo social ideal, derivado da teoria ideal, foi comparada com o estado do bem-estar social “real”, ou com uma versão deste bastante desidealizada e desidratada. Segundo os ideais de Titmuss, dos Webb, de Beveridge e Marshall, a desigualdade é o aspecto central a ser dirimido pelo estado do bem-estar, e as bases sociológicas da reciprocidade, que justificaria para Rawls as políticas igualitaristas, são exaustivamente buscadas e articuladas por estes autores. Para Titmuss, o *welfare state* é um instrumento de mudança estrutural; para Marshall, os direitos sociais são anticapitalistas, pois, sob sua vigência, a distribuição passa a ser regulada pelo status igualitário da cidadania, não mais pelo contrato. Além disso, os princípios norteadores das instituições do *welfare* são o universalismo (direitos sociais iguais que se espera repercutam sobre o valor real das liberdades políticas) e não o assistencialismo, e a prevenção das desigualdades, não sua suavização *ex post*.

Seguramente, princípios de justiça como os de Rawls poderiam operar como crivos da justiça social de arranjos de bem-estar social e mesmo estar incorporados em suas instituições centrais, como alguns defendem ser o caso dos regimes de bem-estar dos países nórdicos.³⁵ Caberia então examinar uma possível integração entre a justiça distributiva proposta por John Rawls, em seu *A Theory of Justice*, e a concepção ampliada de bem-estar social que vimos construindo. A crer no percurso que vimos seguindo neste capítulo, liberdades básicas iguais, acesso igual e justo às instituições promotoras de desigualdades e limitação das desigualdades econômicas àquelas que promovam a melhora material dos grupos sociais em desvantagem – resumida e cruamente, o fulcro dos princípios de justiça rawlsianos – são propriedades desejáveis dos arranjos de bem-estar social imaginados por Marshall (“cidadania social”) e Titmuss (“crescimento social”). Bastaria lembrar a centralidade, para esses autores, do status de cidadania, das oportunidades universais e da combinação de universalismo com seletividade sem prejuízo das bases sociais do autorrespeito.

O que se pode a esta altura afirmar é que a interface entre a justiça distributiva rawlsiana e o estado do bem-estar – a partir de uma representação mais fidedigna das melhores características deste gigantesco arranjo distributivo – encontra-se ainda por construir.

³⁵ Ver, por exemplo, Esping-Andersen *et al.* (2002) e Kangas & Palme (2005).

CAPÍTULO 3

Qual é a relação entre estado do bem-estar e desenvolvimento?

Advogados do desenvolvimento econômico que questionam a viabilidade de um estado do bem-estar social normalmente o fazem a partir da postulação de duas relações de causalidade. De um lado, a proposição de que a introdução de um estado do bem-estar social pressupõe o desenvolvimento econômico: apenas países desenvolvidos podem ter um *welfare state*. De outro, a afirmação de que a introdução ou incremento de um já existente estado do bem-estar terá de se haver com o *trade off* entre crescimento e redistribuição: o gasto público social, sendo economicamente ineficiente, exercerá influência negativa sobre o crescimento econômico. No caso específico de países em desenvolvimento, na hipótese de o Estado jogar algum papel no processo de desenvolvimento, a escolha pública se daria entre a opção benéfica de um “Estado desenvolvimentista” e a opção perversa de um “estado do bem-estar”.

Empiricamente, nenhuma dessas hipóteses foi corroborada. Vários países não desenvolvidos – na realidade, todos os países inovadores em políticas sociais estavam nessa condição – implantaram estados do bem-estar no estágio inicial de suas trajetórias de desenvolvimento (Pierson, 2006). A despeito de teoricamente persuasiva, a hipótese do *trade off* não encontrou verificação cabal e ainda é objeto de controvérsia¹ (Kenworthy 2004, 2008). Quanto à terceira hipótese, a evidência tampouco é favorável: para nos limitarmos a um exemplo, a mais bem-sucedida experiência contemporânea de Estado desen-

¹ Korpi (1985) em artigo clássico confronta visões alternativas.

volvimentista, a experiência asiática, se beneficiou do estado do bem-estar, o “estado do bem-estar social desenvolvimentista” (Kwon, 2005).

O objetivo deste capítulo é recuperar argumentos e evidência histórica quanto a interações favoráveis entre o estado do bem-estar e o desenvolvimento econômico, explorando, sobretudo, a contribuição do estado do bem-estar para o desenvolvimento. Nosso interesse em percorrer esse caminho vem do fato evidente de que um estado do bem-estar com características semelhantes às imaginadas por Richard Titmuss e T. H. Marshall é bastante custoso – seria, portanto, indesejável (para não dizer fatal) que ele se limitasse a consumir recursos que não se pudessem renovar. Porém, nosso interesse ultrapassa a concepção econômica de desenvolvimento, abrangendo concepções não econômicas e sua articulação com o estado do bem-estar.

Começaremos por examinar argumentos da tese do *trade off*, na primeira seção, para, em seguida, analisar argumentos e modelos concretos de conciliação na seção seguinte. Nesta, é reportada a versão “produtivista” da conciliação, com duas “subversões” correspondentes a dois estilos de estado do bem-estar, seletivo e inclusivo; o modelo escandinavo é extensivamente discutido nessa seção. Na terceira seção, a concepção de desenvolvimento é flexibilizada para acomodar o paradigma do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, e uma versão não produtivista emerge como igualmente conciliável com o *welfare state*.

O *TRADE OFF* CRESCIMENTO-REDISTRIBUIÇÃO REVISITADO

Sobretudo a partir da formulação seminal de Arthur Okun (1975), a teoria econômica padrão tomou como axiomática a tese de um *trade off* entre equidade (redistribuição) e eficiência (crescimento).

Essa tese se baseia no seguinte raciocínio: à medida que os agentes econômicos se tornam mais ou menos produtivos em resposta a incentivos monetários, toda e qualquer iniciativa de redistribuição de renda dos indivíduos mais produtivos para os menos produtivos implicará um ajuste “para baixo” do esforço produtivo agregado; os menos produtivos não terão estímulo para se tornarem mais produtivos, já que sua renda independe de sua produtividade; os mais produtivos perderão o estímulo para o esforço adicional, já que a renda adicional não será retida. Como resultado, não apenas a capacidade produtiva estará sendo desperdiçada – a definição primária de ineficiência –, mas o próprio montante para a redistribuição tenderá a diminuir.

A imagem criada por Okun é a de um “balde furado” por meio do qual o governo tenta ciosamente transferir renda dos ricos para os pobres para vê-la

esvair-se ao longo do caminho antes de atingir o destino visado.² (Simetricamente, na ausência de redistribuição, o próprio crescimento econômico, mais cedo ou mais tarde, começando pelos estratos superiores de renda, se encarregaria de integrar os estratos mais pobres – subtese que se tornou conhecida como a doutrina do “*trickle down*”).

O balde furado de Okun é na verdade um tema recorrente na história dos programas sociais e da economia política. O debate intelectual em torno das leis dos pobres nos séculos XVIII e XIX deu origem a uma economia política convencida da capacidade de o crescimento econômico solucionar a pobreza e da irrelevância (quando não perversidade) das políticas sociais.³ No contexto de debates públicos sobre o estado do bem-estar no segundo pós-guerra, Titmuss (1974)⁴ se deparara com a tese geral de que os gastos sociais – os gastos com os pobres ou, pior ainda, os gastos sociais universais – representam um fardo público que impede o crescimento e o desenvolvimento econômico. Kwon, Mkandawire e Palme (2009) registram a versão contemporânea segundo a qual as transferências para os pobres levam a desincentivos ao trabalho, no nível micro, e à diminuição da capacidade para o desenvolvimento econômico, no nível macro. Midgley e Tang (2001) identificam a versão global do argumento: os gastos sociais, aumentando o custo total da atividade produtiva no país, prejudicam a economia nacional por reduzir sua competitividade em nível global.

Objecções como essas foram bem-sucedidas em colocar os advogados do estado do bem-estar na defensiva, pois a implicação ameaçadora é que este, ao pôr em risco o desenvolvimento econômico, arriscaria sua própria condição de possibilidade. E, de fato, a defesa não tardou a se mobilizar. Ela começou a ser montada nas comissões, nos comitês, nos relatórios e nos planos que urdiram as inovadoras reformas sociais do século XX, ainda no campo não acadêmico da formulação de políticas públicas.

Argumentos relacionando o *welfare state* à estabilização econômica e ao crescimento sustentado já se achavam presentes no Relatório da Minoria da Comissão Real inglesa de revisão das leis dos pobres, de 1909, e foram retomados no Relatório Beveridge, de 1942; outros, elaborados em termos de suavização do consumo (distribuição balanceada do consumo pessoal ao longo da vida), de gestão coletiva eficiente do risco e de preservação da capacidade produtiva apareceram nos ensaios não propriamente acadêmicos de Titmuss,

² É preciso que se diga que, apesar de o *trade off* ser a parte popularizada da tese de Okun, o autor considerava que outros tipos de transferência (serviços) não teriam o mesmo efeito.

³ Ver Kerstenetzky (2006).

⁴ No ensaio publicado no pós-guerra sob o título “Welfare State and Welfare Society”.

das décadas de 1950, 1960 e 1970 (para não falar dos argumentos não econômicos, como o de coesão social, que seria uma espécie de précondição para qualquer projeto de desenvolvimento). As comissões suecas do entreguerras e do pós-guerra avançaram ainda mais nessa direção; suas bases teóricas foram articuladas por uma nova escola de economia, a Escola de Estocolmo (seção 2). A última cidadela foi a teoria econômica. Contudo, em décadas recentes, a própria teoria econômica padrão testemunhou um desdobramento inusitado: novos modelos e pesquisas empíricas – novas bases de dados e hipóteses testáveis – não corroboraram a tese do *trade off* formalizada por Okun (e informalmente utilizada pelos economistas desde priscas eras).

De um modo geral, esses estudos têm favorecido a visão de uma “redistribuição eficiente”.⁵ Esses resultados encorajaram correntes de pensamento que, se mantendo estritamente dentro dos limites dos postulados usuais de comportamento econômico racional e autointeressado da corrente dominante, não postulam a eficiência dos mercados.⁶ Segundo algumas dessas vertentes, os mercados não são eficientes porque não são completos: há barreiras baseadas no acesso a várias formas de riqueza (capital físico, conexões, capital humano, capital cultural) dificultando ou mesmo impedindo a participação plena e em igualdade de condições em vários mercados de todos os que assim o desejarem. Significativamente, este é o caso do mercado de crédito (que poderia assistir no acesso à riqueza àqueles que não têm riqueza inicial) e do mercado de seguros (que poderia cobrir os riscos envolvidos em atividades econômicas promissoras). A intervenção pública via provisão de serviços sociais financiada progressivamente e via ampliação do acesso ao crédito se justificaria assim por promover eficiência, crescimento e desenvolvimento econômico. Em outras palavras, ao favorecer a desconcentração da riqueza, a intervenção pública

⁵ Nos anos 1990, quando a revisão do cânone começa a ser feita, são dignas de nota as contribuições no âmbito da teoria do crescimento de Aghion *et al.* (1998), Benabou (1996), Birdsall e Londono (1997), Alesina e Perotti (1996), entre outras. Essas contribuições são referidas e comentadas em Kerstenetzky (2002). O endosso político mais significativo da visão de que “redistribuição” é compatível com “crescimento” vem com o World Development Report de 2006 (World Bank, 2006), sugestivamente intitulado *Equity and Development*, um reflexo da visão de seus dois coordenadores, os economistas Michael Walton e Francisco Ferreira. Diferentes modalidades de redistribuição eficiente são discutidas em Bowles e Gintis (1999b) e Bowles e Gintis (1999a). Deve-se mencionar ainda a contribuição do economista britânico Nicholas Barr, cuja obra, *The Economics of the Welfare State*, que tem uma primeira edição em 1987 e uma 5ª edição em 2012, formaliza muitos dos argumentos de Titmuss com o auxílio da armadura teórica neoclássica convencional, sobre externalidades e bens públicos, e das teorias da assimetria de informação, da informação incompleta e mais recentemente da economia comportamental, que analisam escolhas sob incerteza e escolhas intertemporais (agradeço a Fábio Waltenberg por lembrar este ponto).

⁶ Ver Ferreira (1999) para uma revisão dessas teorias.

contribuiria para viabilizar a participação nos mercados e em igualdade de condições de grupos em desvantagem que então veriam seus valiosos projetos produtivos finalmente realizados.

Há variantes teóricas que divergem dos postulados comportamentais convencionais, questionando a economia dos incentivos por julgá-la inadequada para dar conta de comportamentos teoricamente inesperados. Quando recipientes pobres de benefícios públicos respondem ao recebimento dos benefícios não diminuindo, mas aumentando sua participação no mercado de trabalho, é a própria hipótese de trabalho como desutilidade ou desprazer da teoria padrão que é colocada em questão. A ação motivada por forças outras que não os incentivos pecuniários foi formalizada pela teoria da agência de Amartya Sen (1992), que imagina um agente capaz de agir em resposta a interesses diversos e valores, não exclusivamente ao seu interesse direto. É o fato de serem movidas por causas (de variada natureza) o que caracterizaria suas ações como racionais, não o cálculo autointeressado. Este tipo de racionalização da ação individual pode esclarecer o apoio dos mais ricos à tributação elevada em países com baixos níveis de desigualdade.⁷ Tudo (ou quase tudo) dependeria essencialmente da complexa função de preferências dos agentes econômicos. E esta, por sua vez, poderia ser sensível a fatores não individuais – fora da esfera da escolha individual, como a cultura pública predominante.

CONCILIANDO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REDISTRIBUIÇÃO

A literatura sobre o desenvolvimento econômico registra os primórdios de um bem-estar desenvolvimentista – uma espécie de inscrição da política social no interior de um projeto de desenvolvimento econômico – já no estado do bem-estar de Bismarck, que teria explorado o “caráter multifuncional da política social” (Rimlinger, 1971 *apud* Kwon, Mkandawire e Palme, 2009). Com o propósito de facilitar a industrialização da Alemanha, Bismarck usou a política social para satisfazer necessidades sociais dos trabalhadores industriais e minar o apoio ao movimento socialista na Prússia.⁸ Ou seja, de algum modo, a política social assegurou a reprodução da força de trabalho industrial ao absorver

⁷ Esta teoria, além de incluir valores do próprio agente, abre espaço para a revisão, por parte deste, de seus objetivos globais – interesses e valores – ao imaginá-lo capaz de reavaliá-los levando em consideração os objetivos dos outros.

⁸ Um terceiro fator importante, menos frequentemente mencionado, é a afirmação do poder do Estado central, sob a liderança prussiana, frente às ambições políticas da Igreja Católica. Ver Kuhnle e Sander (2010).

parte dos custos, além de comprar a paz social considerada essencial para o sucesso do projeto de desenvolvimento em bases capitalistas.

A multifuncionalidade da política social, seu papel auxiliar de um projeto de desenvolvimento econômico liderado pelo Estado, teria sido explorada igualmente por outros países e regiões do mundo – em particular, todos os *late-comers* do processo de desenvolvimento, que incluem, além da Alemanha, a Escandinávia, a Ásia e a América Latina. Essas experiências não foram, contudo, homogêneas, seja em seus procedimentos, seja em seus resultados. Kwon, Mkandawire e Palme (2009) sugerem classificá-las como exemplares de dois estilos de desenvolvimentismo, de bem-estar seletivo e de bem-estar inclusivo.

A característica comum a essas experiências seria o “produtivismo”, o objetivo compartilhado de promoção do aumento de capacidade produtiva e crescimento econômico – que em geral se traduziu em projetos de industrialização, urbanização e modernização econômica, liderados pelo Estado –, para cuja consecução as políticas sociais foram mobilizadas. O que as distinguiria umas das outras seria a orientação seletiva (focada em grupos específicos) ou inclusiva (com investimentos sociais universais) das políticas sociais.

A orientação seletiva que teria caracterizado o bem-estar desenvolvimentista da Ásia e da América Latina significou que as políticas sociais confinaram a proteção social apenas aos agentes protagonistas do projeto público de desenvolvimento: os trabalhadores industriais, os trabalhadores urbanos, os funcionários públicos. Em outras palavras, enquanto as políticas sociais acabaram desempenhando funções economicamente importantes, não teriam sido tão efetivas no que diz respeito a sua função precípua, de promover integração social. As experiências inclusivas, como as dos países escandinavos, por seu turno, produziram uma abordagem unificada de políticas sociais e econômicas que estabeleceu e perseguiu os dois objetivos, crescimento e integração social, simultaneamente.

Coreia do Sul e Brasil são dois exemplares do modelo seletivo. Mas há diferenças importantes entre eles. Ambos os países instrumentalizaram as políticas sociais para apoiar seus projetos de desenvolvimento econômico conduzidos por um Estado, em geral, autoritário; ambos limitaram a proteção social a setores selecionados em função de sua contribuição ao projeto.⁹ Porém, as condições

⁹ Os sistemas de bem-estar desenvolvidos pelos dois países até os anos 1980 foram bem diferentes. A Coreia se apoiou mais nas famílias e no mercado de trabalho para a provisão de bem-estar, concentrando o gasto público em educação, onde investiu fortemente. O Brasil se apoiou mais na proteção social pública (seguro social), com escassos investimentos em educação e saúde.

iniciais foram diferentes e acabaram modulando os processos, exercendo efeitos diferenciadores nos resultados (Kwon, Mkandawire e Palme, 2009).

Abreviadamente, a Coreia deslancha economicamente nos anos 1970, com um nível de desigualdade significativamente inferior ao brasileiro, e tendo já realizado uma reforma agrária prévia ao projeto de desenvolvimento conduzido pelo Estado. O principal efeito direto dessa reforma foi desarticular a elite agrária e o modo de vida agrário tradicional, e, assim, viabilizar importante mobilidade social, com a migração de jovens para as cidades, atraídos pelos novos empregos e oportunidades. A oferta de empregos, de oportunidades educacionais e de treinamento qualificado, por seu turno, foi, em grande parte, favorecida (no caso dos empregos), diretamente promovida (no caso da educação pública) e estimulada (no caso do treinamento no emprego) pelo Estado. Com o enfraquecimento das elites tradicionais, pode o Estado contar com grande autonomia para conceber políticas públicas e implementar iniciativas, dentre elas a possibilidade de criar e patrocinar os grandes negócios via a constituição de uma elite leal à modernização, para quem foram distribuídos monopólios e crédito barato e foi garantida uma oferta de trabalho qualificada (*idem*; Kwon, 2009).

No caso do Brasil, o Estado desenvolvimentista vocalizou preferencialmente interesses dos grandes proprietários rurais e negócios urbano-industriais; a maioria da população não participou da mudança social. No projeto de industrialização induzida que se estende entre os anos 1930 e 1980, as políticas sociais serviram basicamente às necessidades dos segmentos urbano-industriais e mantiveram uma base social muito restrita (Kwon, Mkandawire e Palme, 2009; Draibe e Riesco, 2007). Em conjunto, os efeitos, sejam econômicos ou sociais, das políticas sociais estiveram limitados e condicionados ao grau de incorporação social permitido pelo modelo de desenvolvimento econômico.

Nos países nórdicos, a relação entre desenvolvimento econômico e políticas sociais, inicialmente de estilo seletivo, começa a reverter para o estilo inclusivo antes mesmo da Grande Depressão (Kwon, Mkandawire e Palme, 2009). A mudança de rumo resulta da orientação doutrinária do governo social-democrata e de sua bem-sucedida tentativa de estabelecer uma coalizão política majoritária com o Partido Agrário para apoiar mudanças econômicas e sociais. Essas iniciativas acabam resultando em um modelo de políticas sociais de ampla incorporação social que exercerá um papel central no processo de desenvolvimento econômico e *catching up* destes países, mas, também, em um modelo de políticas econômicas com efeitos importantes sobre a integração social.

POLÍTICAS SOCIAIS ECONOMICAMENTE ORIENTADAS, POLÍTICAS ECONÔMICAS SOCIALMENTE ORIENTADAS

Para facilitar a identificação das interações positivas entre políticas sociais e políticas econômicas, introduziremos as seguintes distinções. Além dos impactos diretos esperados dessas políticas – sociais, no caso das políticas sociais; econômicos, no caso das políticas econômicas –, pode-se igualmente esperar que políticas sociais tenham impactos econômicos, e políticas econômicas tenham impactos sociais.

Em primeiro lugar, espera-se que as políticas sociais tenham impactos principalmente sociais – proteção social, prevenção contra riscos sociais, redução de desigualdades e pobreza, promoção de justiça social, aumento de capacitações em geral. Contudo, ao exercer essas funções, as políticas sociais acabam afetando variáveis econômicas: ao proteger e prevenir contra riscos, elas promovem estabilidade econômica (com a suavização do consumo e a redução da incerteza); economizam capacidade produtiva que, na sua ausência, seria perdida; liberam as empresas dos custos envolvidos em proteção e prevenção; elas também contribuem para a valorização de capacidades, que podem ser mobilizadas para o aumento de produtividade e da eficiência econômica e para o crescimento, e o fazem liberando o setor privado dos custos e investimentos envolvidos. Do mesmo modo, as políticas econômicas são desenhadas primariamente com vistas aos impactos econômicos, mas normalmente têm também impacto social, que pode ou não ser deliberadamente buscado. Naturalmente, estaremos interessados nos impactos deliberados. Detalharemos esses efeitos “cruzados” mais adiante, ao analisarmos o caso da Escandinávia.

Com esse esquema analítico em mente, é possível captar mais uma dimensão da relação entre desenvolvimento econômico e políticas sociais, não revelada na distinção entre os estilos “seletivo” e “inclusivo” do bem-estar desenvolvimentista. Essa dimensão é a do grau de autonomia das políticas sociais e das políticas econômicas. Como veremos, no modelo escandinavo as políticas sociais recobram a autonomia perdida nas experiências de desenvolvimento em que se subordinavam às exigências autônomas do projeto econômico, ao mesmo tempo em que as políticas econômicas cedem parte de sua autonomia. Para usar uma metáfora econômica, em um modelo de subordinação das políticas sociais ao desenvolvimento econômico, a função principal das políticas sociais é compensar agentes e grupos pelas externalidades negativas geradas no processo; em um modelo de interação em que são respeitadas as autonomias relativas de cada campo, a geração de externalidades é minimizada e a função meramente compensatória da política social é mitigada em favor de sua dimensão proativa.

Escandinávia: políticas sociais economicamente orientadas

Analisando o caso escandinavo, começaremos por registrar brevemente alguns efeitos econômicos das políticas sociais.

É hoje praticamente consensual que as políticas sociais universais foram decisivas no processo de desenvolvimento (*catching up*) dos países escandinavos. Segundo Kangas e Palme (2005), dentre outros efeitos, elas ofereceram proteção universal efetiva contra riscos sociais, tornando-se, assim, indispensáveis como mecanismos de manutenção de renda; ajudaram a criar e fortalecer laços sociais; e contribuíram com capital real (os fundos de pensão) para o financiamento de vários investimentos públicos (como habitação).

Dois componentes centrais (e imbricados) dessas políticas, de resto fartamente documentados, contribuíram de modo especial para o *catching up* econômico escandinavo. O primeiro foram as políticas universais de apoio às famílias.¹⁰ Instituídas nos anos 1930 e aprofundadas no pós-guerra, elas equivaleram à socialização dos custos de constituição de uma família: garantiram a segurança econômica das famílias, melhoraram e estabilizaram as condições de vida das crianças e viabilizaram a participação econômica das mulheres. Foram, desse modo, centrais para a mudança estrutural, relativamente precoce no universo dos países atualmente desenvolvidos, do modelo familiar do chefe de família masculino (*male breadwinner*) para o modelo de dois trabalhadores (*dual earner*) e, conseqüentemente, para a redução da pobreza infantil (via, principalmente, o aumento da renda do trabalho).

O outro componente foram os serviços sociais. Embora as transferências de renda principalmente universais sejam importantes no modelo nórdico, em contraste com a Europa continental, este modelo é intensivo em serviços universais. A multifuncionalidade dos serviços é especialmente evidente na experiência escandinava.

Um dos pontos altos foi a reforma educacional sueca, iniciada em 1950 e finalizada em 1962, que garantiu igualdade de oportunidades educacionais a todas as crianças dentro do mesmo sistema compreensivo de nove anos de educação compulsória.¹¹ Ademais, esse sistema educacional introduziu pioneiramente a educação infantil pública, com cobertura universal e de qualidade. Juntamente com a oferta pública e universal de creches (a lei de pré-escola nacional de 1975 rompe com o paradigma do serviço exclusivamente para crian-

¹⁰ Benefícios monetários para famílias com crianças, licenças parentais, creches, serviços de cuidados para idosos, imposto de renda individualizado para efeito de cálculo da alíquota.

¹¹ Ver Kap (2009).

ças pobres),¹² esta intervenção precoce é considerada essencial para promover o desenvolvimento cognitivo das crianças e potencializar capacidades cognitivas e produtivas dos jovens (Kangas e Palme, 2005; Esping-Andersen, 2005; Heckman e Carneiro, 2003). Foi também vital para a redução do impacto da origem familiar sobre as chances de vida das crianças, em particular sobre suas oportunidades futuras de participação plena no mercado de trabalho (Kangas e Palme, 2005; Esping-Andersen, 2005). Está possivelmente aí a chave de explicação para a maior eficácia das políticas educacionais escandinavas na redução das desigualdades econômicas, em comparação com o restante da Europa.¹³

Em particular, a introdução pioneira de serviços externos de cuidado – cuidados na primeira infância e para os idosos – contribuiu para elevar a participação das mulheres no mercado de trabalho. De fato, rapidamente a Escandinávia passa a se destacar na Europa, com as maiores taxas de participação feminina no emprego. Finalmente, a introdução dos serviços de cuidado reduziu na criação de novas oportunidades de emprego, sobretudo (e ironicamente...) feminino.

Em conjunto, como se sabe, essas políticas promoveram uma contração significativa das desigualdades econômicas nos países nórdicos. O que é, talvez, surpreendente, em vista das expectativas criadas pela doutrina do *trade off*, é que a redução das desigualdades tenha sido compatível com o crescimento econômico.¹⁴ Mas, como notara Keynes, a redistribuição de renda ao favorecer os que têm menor renda e maior propensão a consumir tende a estimular o consumo agregado, sendo, portanto, relevante como política desenvolvimentista quando há restrição de demanda, o que normalmente ocorre em países em desenvolvimento (Martins, 2009). De um modo geral, a equalização da renda revelou-se um importante suavizador do consumo e estabilizador econômico, resultando em um crescimento econômico com menos choques. A ampla garantia de direitos sociais, sob a forma de transferências e serviços universais, foi compatível com as (e mesmo em parte diretamente responsável pelas) altas taxas de participação da força de trabalho (Kangas e Palme, 2009; Kenworthy, 2004), falsificando a tese do desincentivo ao trabalho decorrente da concessão de direitos. Ainda segundo Kangas e Palme (2009), a expectativa desses resultados econômicos foi em parte responsável pela legitimidade desfrutada pelas instituições do *welfare state* nos países nórdicos.

¹² Ver Gunnarsson (1999).

¹³ Como veremos no Capítulo 5, há evidências dessa relação.

¹⁴ Indicadores econômicos e sociais dos países nórdicos e demais países desenvolvidos são apresentados no Capítulo 5.

Outros efeitos econômicos notáveis foram a redução de problemas de informação e incerteza. Assim, sistemas homogêneos universais, como o sistema de saúde pública dos países escandinavos, foram menos afetados por problemas relativos à estrutura de incentivos e à expansão dos custos, na comparação com sistemas fragmentados privados (a expansão dos custos de saúde foi maior nestes últimos) (Kangas e Palme, *op. cit.*; Krugman, 2008; Barr, 2001). Além disso, a seguridade social universal relacionada aos ganhos típica desses países revelou possuir características únicas que favorecem a participação econômica: diminui os custos de transação relacionados à busca de informação e negociação de esquemas de seguridade no mercado de trabalho, facilita a mobilidade e flexibilidade do mercado de trabalho por se constituir em um direito social “portátil”, e é um estímulo ao trabalho (a partir de um nível básico, quanto mais trabalho, maior o ganho) (Kangas e Palme, *op. cit.*).

Em suma, as políticas sociais nórdicas de “redistribuição eficiente” produziram efeitos econômicos, seja da perspectiva da oferta (maior participação no trabalho, investimento precoce na capacidade produtiva do trabalho e incremento da produtividade), ou da demanda (emprego público nos serviços sociais, elevação do consumo agregado, suavização do consumo); seja, ainda, do funcionamento dos mercados (redução da incerteza, redução dos custos de transação) e de sua própria legitimação. E elas o fizeram assegurando direitos sociais universais.

Tendo sido introduzidas nos estágios iniciais do desenvolvimento desses países, as políticas sociais beneficiaram o processo ao mesmo tempo em que desfrutaram de custos relativamente baixos. Esse resultado é especialmente alvissareiro para países em desenvolvimento, os quais, como nota Martins (*op. cit.*), poderiam privilegiadamente investir nos serviços sociais intensivos em trabalho, o fator relativamente barato.

Escandinávia: políticas econômicas socialmente orientadas

Como já adiantamos, o outro lado da moeda foi a função social exercida pelas políticas econômicas nórdicas. Destaca-se sua habilidade de minimizar a produção de externalidades negativas, habituais em uma economia de mercado e agudas em um processo de *catching up* em que o ritmo da modernização econômica é acelerado e os custos sociais são agravados. É lícito nos referirmos a um modelo nórdico, no qual vários fatores históricos comuns – econômicos, políticos, religiosos – se associaram a estruturas sociais e culturais semelhantes para produzir políticas públicas com características similares (Kautto, 2010;

Kangas e Palme, 2009). Abaixo, descreveremos o caso da Suécia, país ideal-típico no bloco nórdico.

O planejamento para o desenvolvimento que entretecia as políticas econômicas e sociais foi originalmente concebido pelo economista institucionalista Gunnar Myrdal, ainda no período do entreguerras.

Nos anos de 1928 a 1935, Myrdal coordenou a Comissão sobre o Problema do Desemprego (CPD; em inglês, *Unemployment Inquiry*), que produziu uma série de estudos teóricos e empíricos e que teria contribuído para dar origem à Escola de Estocolmo (Klausen, 2001). Estudos da CPD desenvolveram a teoria de uma ação governamental contracíclica, semelhante à proposta por Keynes para a Inglaterra, porém não necessariamente financiada por déficit, portanto, com um componente de prudência fiscal. Essa incluía a visão de uma relação entre salários e desenvolvimento econômico – a ideia de que aumentos de salários podem ter efeito positivo sobre a eficiência econômica e o crescimento de longo prazo – que acabou por abrir caminho para a elaboração de uma política nacional de salários visando o aumento da produtividade e o estímulo ao crescimento (Klausen, 2001).

A posição da CPD foi instrumental para uma modificação significativa da política econômica da Social Democracia sueca na direção de uma “política de produtividade”. Esta prometia “crescimento econômico compartilhado” no lugar de “propriedade compartilhada”, isto é, da socialização dos meios de produção, demanda tradicional do movimento socialista. Como observa Klausen (*ibidem*, p. 112), o argumento para esta guinada era que “se empregadores e sindicatos pudessem concordar em trabalhar juntos, os baixos preços unitários e os salários mais altos recompensariam a todos”.

Em 1933, é celebrado o Pacto Agrário (*Cow trade Pact*), o acordo entre o governo minoritário da Social Democracia e o Partido Agrário para a superação da crise, que deu origem à Aliança Vermelho-Verde (*Red-Green Alliance*). Esse acordo colocou em prática algumas das ideias caras à escola de Estocolmo, envolvendo um conjunto de políticas econômicas de manejo da demanda que estreitaram a aliança de classes e incluíram também interesses dos negócios não agrícolas (Klausen, 2001). Os elementos nucleares do pacto foram a elevação concomitante dos salários e dos preços agrícolas, e um pacote de ajuda aos negócios. Estímulos à demanda foram, entre outros, o crédito barato, a depreciação da moeda, medidas protecionistas que envolveram tarifas e subsídios, e uma política de alívio ao desemprego com obras públicas em construção civil e habitação e seguro-desemprego (na prática, as únicas intervenções que favoreceriam a elevação dos salários, na ausência de meios diretos de elevá-los). Receitas governamentais seriam em parte garantidas pelo monopólio na compra e

venda de certos bens de consumo (como gasolina, bebidas e café – no caso das bebidas, uma concessão importante ao movimento religioso pela temperança). Em parte, o gasto adicional seria financiado por empréstimos e orçamentos especiais, não por déficits (*idem*).

A retórica dos princípios saudáveis de administração pública foi muito utilizada para angariar apoio para os programas de crise. Um dos argumentos para as obras públicas era de que o governo estaria poupando recursos no longo prazo, uma vez que as obras, de todo necessárias, estariam sendo feitas durante a recessão e, portanto, a custos mais baixos do que seriam em qualquer outra fase do ciclo (Klausen, 2001).

Em 1944, a Comissão para o Planejamento Econômico do Pós-Guerra (*Commission for Postwar Economic Planning*), da qual também participou Myrdal, foi convocada para desenhar políticas de recuperação econômica e seguiu os passos doutrinários delineados na CPD e no Pacto – em linha geral, compatíveis com as recomendações do relatório Beveridge.¹⁵

O pressuposto de que incrementos salariais têm um efeito positivo sobre a eficiência econômica e o crescimento de longo prazo foi posteriormente reelaborado no relatório “Sindicatos e Pleno Emprego” (*Trade Unions and Full Employment*), de 1951, que consagrou o chamado modelo Rehn-Meidner. Concebida por dois economistas da Confederação Sueca de Sindicatos (*Swedish Trade Union Confederation*), Gosta Rehn (macroeconomista que havia coordenado a Comissão do pós-guerra) e Rudolf Meidner (chefe do departamento de pesquisas da confederação sindical), esta doutrina, originalmente motivada pela intenção de estabilizar a economia em um período de superaquecimento com forte pressão inflacionária, define por pelo menos duas décadas as linhas centrais das políticas econômicas suecas (Klausen, 2001; Erixon, 2008).

O modelo Rehn-Meidner tinha quatro objetivos simultâneos: o pleno emprego (o desemprego é ambiciosamente estipulado em um patamar inferior a 3%), a equidade (entre salários, mas também na distribuição funcional da renda), a estabilidade de preços e o crescimento econômico (movido a concorrência e aumento de produtividade). Esses objetivos seriam atingidos por meio de políticas de emprego seletivas, políticas macroeconômicas restritivas e uma política de solidariedade salarial. Outra inovação do modelo foi o papel

¹⁵ As origens do neocorporativismo na Suécia remontam à institucionalidade criada para as políticas de controle de guerra e as políticas de estabilização econômica do período do pós-guerra. Nas duas circunstâncias, a social-democracia liderou a construção de um consenso multiautores em torno da estabilidade macroeconômica. De um modo geral, a guerra introduziu na Europa a experiência de uma economia controlada; na Suécia, esta tem fortes raízes na própria social-democracia, porém a expansão do Estado durante a guerra proveu meios administrativos e tecnológicos para a coordenação econômica (Klausen, 2001).

importante destinado ao imposto sobre o consumo no financiamento dos gastos do governo (Erixon, 2008).

As políticas de mercado de trabalho foram concebidas para aumentar a eficiência econômica geral – no caso das políticas de apoio à mobilidade ocupacional: de treinamento, de educação profissional, e de *matching* para superar gargalos no mercado de trabalho – e promover o pleno emprego (via as políticas de eficiência, os subsídios ao emprego para empresas que se qualificassem, e o aumento seletivo do emprego público). Por meio do pleno emprego, seria possível obter o crescimento dos salários nominais e (junto com outras políticas) reduzir as desigualdades na distribuição funcional da renda. Contudo, também às políticas de mercado de trabalho, ao contribuírem para a redução das margens de lucro e para reduzir estrangulamentos inflacionários no mercado de trabalho, era reservado um papel no controle da inflação.

A política macroeconômica restritiva, fiscal e monetária, seria o principal instrumento para combater a inflação.¹⁶ A política fiscal restritiva (no médio prazo) contribuiria para um declínio nas margens de lucro e, ao mesmo tempo em que conteria a pressão inflacionária, seria instrumental para a mudança na distribuição funcional da renda em favor do trabalho e de mais poupança pública (em detrimento da poupança das empresas), o que também era defendido em bases de equidade e de política industrial. Esperava-se que a redução nas margens de lucro estimulasse um aumento de produtividade, especialmente nas firmas com baixa produtividade.

A terceira peça importante foi a política de solidariedade salarial, que se estabeleceria por meio de negociações salariais coordenadas; como no caso das políticas anteriores, tem múltiplas funções. Ao estabelecer igualdade de salários para trabalhos iguais, a despeito da situação de lucro de firmas e indústrias, “um instrumento justo de crescimento econômico” (*ibidem*, p. 7), não apenas contribuiria para a redução da disparidade salarial como também para excluir firmas ineficientes (que não poderiam pagar os salários “normais”), liberando recursos para firmas dinâmicas, ou para estimulá-las a racionalizar seus processos de produção promovendo ganhos de produtividade; além disso, ao limitar os ganhos salariais acima da produtividade, que poderiam ser concedidos pelas firmas mais eficientes, inibiriam os efeitos inflacionários de demandas compensatórias generalizadas. Contudo, a política fiscal restritiva e as políticas de mercado de trabalho pró-mobilidade do trabalho seriam, ainda, fundamentais

¹⁶ O modelo não exclui a política fiscal contracíclica e mesmo um orçamento público desequilibrado em um período de recessão “anormal” (depressão) – para um período de recessão “normal”, o modelo recomenda estímulos de emprego seletivos dentro do quadro de uma política monetária e fiscal restritiva.

para garantir que a “solidariedade salarial” resultasse em estabilidade salarial e mudança estrutural.

Em suma, todas as políticas econômicas centrais foram mobilizadas para atingir os quatro objetivos gerais da doutrina: crescimento, pleno emprego, inflação controlada e equidade.

Na avaliação de Erixon (2008), o modelo Rehn-Meidner jamais foi implementado integral e consistentemente na Suécia, porém, entre os anos 1950 e 1970, este teria vivido seus anos dourados, “considerando-se a inovação representada pela introdução da política de mercado de trabalho ativa, a política de solidariedade salarial, os impostos indiretos, e a tendência em direção à redução da participação dos lucros e aumento da poupança pública, importantes objetivos intermediários do modelo R-M” (*ibidem*, p. 17-18). Esse também teria sido o período de realização máxima dos objetivos macroeconômicos do modelo: crescimento econômico, com inflação moderada, desemprego baixo e uma radical equalização salarial. E mesmo nas décadas subsequentes, que testemunharam maior heterodoxia em relação às orientações do modelo, pode-se concluir que este, de todo modo, “contribuiu para uma situação na qual baixas taxas de desemprego e pequenos diferenciais salariais se institucionalizaram na Suécia” (*ibidem*, p. 64).¹⁷

Cabe uma breve observação sobre a crise econômica sueca do início dos anos 1990, que se manifestou sob a forma de um aumento significativo do desemprego por muitos atribuído a incentivos adversos criados pelo estado do bem-estar. A afirmação é controversa: em primeiro lugar, porque, se há evidência de uma relação positiva entre as generosas licenças por doença e o desemprego, a gradual expansão da provisão pública de creches aumentou a participação feminina no emprego; em segundo lugar, porque escolhas de política econômica jogaram um papel adverso importante com a decisão governamental de atar a moeda sueca à unidade monetária europeia (o ECU) e se pôr à mercê da política contracionista do Banco Central Alemão. Contudo, a partir de meados dos anos 1990, e com o abandono dessa política, a situação havia melhorado e o desemprego havia caído de 7,5% em 1995 para 5% em 2002, enquanto o PIB real *per capita* havia crescido em sete anos o equivalente ao que havia crescido nas duas décadas entre 1975 e 1995. A despeito de reformas nas políticas sociais que nos anos 1990 reduziram taxas de reposição e critérios de elegibilidade, essas reduções foram pequenas¹⁸, e o estado do

¹⁷ Uma avaliação menos positiva do modelo sueco está no artigo clássico de Lundberg (1985). Agradeço a Mauro Boianovsky pela lembrança.

¹⁸ Por exemplo, a taxa de reposição do seguro-desemprego caiu de 90% para 80%, ainda a mais alta do mundo.

bem-estar sueco seguiu nos anos 2000 como um dos mais generosos do mundo, acomodando, ao lado de um dos maiores PIB *per capita* e uma das maiores taxas de emprego dentre os países desenvolvidos, os mais baixos índices de desigualdade e pobreza.¹⁹

Nota-se, em suma, no modelo ideal sueco e em sua aplicação prática, o entremeio e a conciliação, no seio das próprias políticas econômicas, de objetivos distributivos e de crescimento econômico. Em um contraste com o Brasil e a Coreia em suas trajetórias desenvolvimentistas pretéritas,²⁰ esse modelo impôs à política econômica uma condicionalidade social que limitou sua autonomia e minimizou os efeitos secundários indesejáveis do processo acelerado de modernização econômica praticado pelas industrializações tardias.

Desenvolvimento social: prós e contras

A tese de que as políticas sociais têm efeitos econômicos negligenciados estimulou a formulação da doutrina do “desenvolvimento social” (Midgley e Tang, 2001). Os dois princípios centrais dessa doutrina são: (i) as políticas econômicas devem perseguir o bem-estar de toda a população; e (ii) o bem-estar social deve se orientar para os chamados investimentos sociais – políticas sociais que têm efeitos produtivistas (*sic*). Do ponto de vista das políticas econômicas, isso requereria uma reorientação na direção da promoção direta de bem-estar; do ponto de vista das políticas sociais, uma reorientação na direção de políticas que acentuassem a participação econômica e o aumento das capacitações para a produtividade, ao mesmo tempo em que uma retração da ênfase em políticas de manutenção de renda e de assistência social.

No formato proposto por Midgley & Tang (*op. cit.*), uma teoria do desenvolvimento social se articularia em torno de três eixos centrais: (i) concepção de arranjos organizacionais harmonizadores das políticas econômicas e sociais; (ii) concepção de políticas econômicas que promovam o emprego, oportunidades de emprego autônomo, erradicação da pobreza, elevação dos padrões de vida para todos, investimentos em capital humano e social, provisão de crédito com inclusão máxima; (iii) desenho de programas sociais orientados para os investimentos, isto é, produtivistas. A prática do desenvolvimento decorrente dessa teoria

¹⁹ As informações desse parágrafo estão contidas em Kenworthy (2004, p. 110-111).

²⁰ É possível argumentar que ambos os países estejam se deslocando na direção de mais autonomia para as políticas sociais e de menos autonomia para as políticas econômicas. A propósito de mudanças de rumo na América Latina e no Brasil nas direções mencionadas, ver Kerstenetzky (2010) e Capítulos 6 e 8 neste volume.

requereria promoção de (i) capital humano (programas de qualificação profissional e de educação vocacional, coordenados com oportunidades de emprego; pré-escola); programas de emprego e autoemprego (colocação no emprego, programas de apoio e monitoramento dos resultados, empregos protegidos e arranjos especiais junto a empregadores; investimentos em autoemprego apropriado para aqueles com altas qualificações, mais confiança e alguma experiência); (ii) capital social (desenvolvimento baseado na comunidade); (iii) desenvolvimento de ativos; (iv) remoção de barreiras à participação econômica (transporte e creches; remoção de preconceito e discriminação baseados em raça, etnia, gênero, idade, nacionalidade, deficiência); (v) programas sociais custo-efetivos.

O produtivismo é um aspecto central dessa teoria e, segundo os autores, seria subscrito por Amartya Sen: “Um programa social é produtivista se focaliza nas necessidades materiais, investe no que Sen chama de capacitações humanas, promove participação efetiva na economia e contribui positivamente para o desenvolvimento econômico” (Midgley e Tang, 2001, p. 247). Por outro lado, essa teoria “coloca menos ênfase em altruísmo e direitos a titularidades como uma *rationale* para o bem-estar social, e realça o incremento de capacitações humanas por meio dos investimentos” (*idem*).

Quando examinamos a proposta de Midgley & Tang a partir da perspectiva das capacitações de Sen, ela parece reducionista: as políticas sociais se justificam fundamentalmente por seus efeitos produtivos e as capacitações são incorporadas na doutrina não tanto como liberdades reais, mas como capacidades produtivas. A ênfase no produtivismo tem como consequência enfraquecer outras funções mais propriamente sociais das políticas sociais, como a de garantir direitos sociais ou de promoção pura e simples de justiça social. No afã de produzir uma justificativa econômica para as políticas sociais, os autores teriam inadvertidamente suprimido sua justificativa intrínseca. Nesse mesmo sentido, a interpretação produtivista da noção de capacitações de Sen desconhece sua raiz nas liberdades reais com que contam os indivíduos para levar adiante seus diferentes projetos de vida (inclusive não produtivistas) – para a promoção dos quais são solicitadas, mas não necessariamente exigidas, muitas das políticas sugeridas por Midgley & Tang.

Outro aspecto problemático do produtivismo incorporado à perspectiva do desenvolvimento social é mencionado por autores, como Gray (2010), que questionaram o selo “antineoliberal” dessa alternativa. O argumento é que a proposta do desenvolvimento social devolve aos indivíduos e comunidades a responsabilidade exclusiva por seu bem-estar. O discurso aparentemente progressista de uma cidadania produtivamente ativa – a qual deveria ser estimulada na direção da autoajuda, individual e comunitária – mascararia a substituição

dos gastos do governo em programas sociais por recursos próprios de indivíduos e comunidades. Ao substituir uma abordagem “passiva” do *welfare* (via programas sociais que encorajam a “dependência”) por uma abordagem “ativa” (via incentivos ao desenvolvimento de ativos que estimulam a “autonomia”), essa perspectiva negligenciaria desigualdades estruturais e o acesso limitado a recursos econômicos por parte de grupos e comunidades com privações.

Como Midgley & Tang, Gray associa a perspectiva do desenvolvimento social à abordagem das capacitações de Sen, a quem também atribui a defesa da acumulação de ativos ao nível dos indivíduos e o abandono do foco estrutural. A comunidade passaria a ser o lugar de “engajamento social, político e econômico”, e o desenvolvimento comunitário baseado em ativos dos indivíduos tornar-se-ia o objetivo do projeto de desenvolvimento. Criticamente, Gray observa que, além do problema dos recursos que seriam necessários para que a participação na comunidade fizesse de fato uma diferença no bem-estar social, as comunidades não seriam sistemas de relações necessariamente harmônicas. Ambas as dificuldades reconduziriam a macroestrutura social, política e econômica ao centro da promoção de bem-estar.

À justa observação de Gray quanto à inadequação de uma abordagem que devolva a responsabilidade pelo bem-estar exclusivamente aos indivíduos e comunidades, acrescentaremos o juízo mais geral quanto à fragilidade de uma abordagem que enfatiza a autonomia produtiva de indivíduos e comunidades por exibir confiança excessiva no funcionamento regular e na neutralidade distributiva das relações mercantis. Pelos motivos alinhados por Richard Titmuss, reproduzidos no Capítulo 2, uma economia de mercado não é confiável nesse sentido. Na realidade, uma das justificativas principais para a montagem de um estado do bem-estar social paralelo ao mercado é justamente o elevado grau de incerteza prevalecente nas economias de mercado modernas. Nesse sentido, há um espaço importante para o “*welfare as we know it*” dos programas de proteção social que cumpre justamente a função de minimizar a insegurança econômica, seja ela decorrente do funcionamento normal dos mercados, seja de azares como o ciclo da vida ou escolhas passadas.

O que não nos parece correto na avaliação de Gray é a vinculação da perspectiva de autonomia produtiva à abordagem das capacitações advogada por Sen. Essa abordagem singulariza condicionantes não individuais da liberdade individual e situa eventuais retificações no plano desses condicionantes. Ademais, a retificação é pensada não apenas como recursos a serem redistribuídos, mas também como direitos a serem garantidos e processos e procedimentos a serem cumpridos. Nesse sentido, a “estrutura” segue sendo uma condição para a “agência”.

DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Parece recorrente a associação da perspectiva das capacitações com o produtivismo em virtude da interpretação do termo “capacitações” como “qualificação para o trabalho”. Esta não é a acepção autorizada pelo próprio Sen (2000), e não é a conotação adotada neste livro. Como discutido no Capítulo 2, capacitações aqui significam o poder real de decisão sobre planos de vida conferido aos indivíduos por sua associação em uma comunidade política abrangente.

Quando aplicada ao mercado de trabalho, a abordagem das capacitações é sensível à existência ou não de legislação social que valide a decisão de participar neste e à existência de precondições institucionais efetivas: “contrariamente ao neoliberalismo, estas condições não se limitam à provisão, pelo direito privado, de capacidade contratual ou de direito à propriedade, mas se estende aos mecanismos coletivos para a partilha e distribuição dos riscos emergentes da operação dos mercados” (Deakin, 2009, p. 30). Dentre as precondições se incluem ainda direitos de participação em formas procedimentais ou institucionais de interação, como a barganha coletiva, e a garantia pública de padrões de vida mínimos (segurança, no lugar de mera proteção), como habitação, educação, treinamento, instituições legais (*idem*).²¹

Em contraste com a doutrina do desenvolvimento social, a ênfase não é nos ativos necessários para a participação econômica de indivíduos e comunidades (“capacidade produtiva”), mas na legislação social e nas regras legais para uma participação econômica socialmente segura (“segurança”).

Contudo, há ainda uma liberdade não considerada que é a de não participação no mercado de trabalho mesmo caso este esteja corrigido por legislação social e regras legais no sentido acima. É essa opção – não produtivista – compatível com a abordagem das capacitações?

Teoricamente, sim. Uma vez que a abordagem das capacitações pressupõe a autonomia dos indivíduos, em princípio ela se eximiria de passar julgamento negativo sobre um modo de vida que não valorizasse o trabalho pago. A liberdade real não estaria fundada na (ou justificada pela) cooperação social ou na reciprocidade chancelada pela participação no mercado. Se a liberdade real

²¹ Esta é a visão da abordagem das capacitações endossada pelo relatório *Transformation of Work and the Future of the Labour Law in Europe*, preparado para a Comissão Europeia pelo grupo liderado por Alain Supiot (1999, *apud* Deakin, 2009).

estiver fundada na cidadania, como em T. H. Marshall, sua associação com o trabalho pago é ainda menos clara.²²

Contudo, a liberdade real poderia de alguma maneira refletir e responder à observação empírica de que a garantia de direitos sociais é materialmente custosa. Nesse sentido, a abordagem das capacitações poderia reconhecer o conflito potencial entre o direito de não trabalhar (trabalho pago) e o direito social, conflito este insuflado pela insustentabilidade do não trabalho como máxima universal: se todos não trabalham, não há como prover os meios para a garantia de direitos sociais. Mesmo então, é uma questão eminentemente empírica determinar se a livre opção por um modo de vida não produtivista conduziria, de fato, a sua generalização e, portanto, a uma inconsistência prática do ponto de vista da garantia de direitos sociais.²³

Algumas experiências de desenvolvimento têm despertado interesse justamente por gerar expansão de capacitações a despeito do subdesenvolvimento econômico e como resultado de escolhas sociais democráticas. A província indiana de Kerala é frequentemente referida como exemplo (Sen, 2000). Apesar de ser apenas uma província, Kerala possui uma população de cerca de 40 milhões de habitantes e desfruta de grande autonomia fiscal e administrativa. Seu peculiar experimento desenvolvimentista, conduzido por uma ampla coalizão de esquerda há mais de cinco décadas, enfatizou componentes do conjunto concebível de capacitações humanas intensivos em “pessoas”, como educação e saúde, equidade de gênero, autonomia e participação locais e processos democráticos transparentes, em detrimento da afluência material e do consumo privado. A expansão de capacitações não foi precedida por – nem tampouco foi instrumentalizada para – um aumento de participação econômica e de produtividade. Esse modelo de desenvolvimento, em princípio compatível com a abordagem das capacitações, conciliaria desenvolvimento com provisão pública de bens meritórios e equidade, além de acomodar preocupações com consumismo e sustentabilidade ambiental.

De todo modo, a abordagem das capacitações parece suficientemente flexível para abrigar também uma escolha social não fundamentalmente produtivista.

²² Em seu famoso *Citizenship and Social Class*, Marshall narra a história da separação moderna do contrato e do status. Seu conceito de cidadania – status – expressa a posse legítima de direitos (aos quais naturalmente correspondem as não especificadas “obrigações gerais da cidadania”) independentemente da participação em um contrato de trabalho. Ver Marshall (2009).

²³ Agradeço a Fábio Waltenberg por chamar minha atenção para esse problema.

COMENTÁRIOS FINAIS

Revisitamos, neste capítulo, a questão perene das relações entre desenvolvimento e redistribuição. Em parte por conta dos resultados socialmente insatisfatórios produzidos pelo crescimento econômico das três últimas décadas, que colocaram em xeque qualquer veleidade de automatismo na relação entre crescimento e bem-estar social; em parte por conta dos resultados encorajadores de experiências como a escandinava, que integraram políticas econômicas e sociais, o retorno a essa questão se impõe.

Como vimos, uma forma teórica de conciliação é a perspectiva do “desenvolvimento social”, que articula a relação de mão dupla entre os dois conjuntos de políticas. Esta alternativa, quando singulariza a dimensão produtivista do estado do bem-estar social, se abstrai do caráter de seguridade social deste, que é, contudo, relevante em uma economia de mercado globalizada e desregulamentada – aspecto que é, por exemplo, acomodado na experiência escandinava. Tampouco é particularmente sensível às aspirações de igual cidadania para concepções “não produtivistas” de vida. Uma concepção de bem-estar social como extensão das liberdades reais, como a desenvolvida no Capítulo 2, permite a reconciliação entre o estado do bem-estar e o desenvolvimento, acomodando perspectivas indiretas (quando o bem-estar social é mediado pelo crescimento econômico) tanto quanto perspectivas mais diretas (quando o bem-estar social é promovido diretamente, sem a mediação do crescimento).

PARTE II

O estado do bem-estar contemporâneo (1975-2008)

Nesta parte, analisaremos o desenvolvimento do estado do bem-estar nas últimas décadas. Três problemas nos ocuparão.

Em primeiro lugar, a questão de uma “crise do estado do bem-estar”: o Capítulo 4 apresenta o estado das artes da discussão sobre a crise. Esta não deve ser confundida com a crise internacional que se originou no colapso de instituições financeiras americanas em 2008 e se propagou pela Europa, sinalizando, na realidade, a fragilidade de um sistema financeiro internacional amplamente desregulamentado. Embora alguns analistas tentem sugerir que a crise econômica atual, que acabou se convertendo em crise fiscal, se relacione com o *welfare state*, se e onde tal relação ocorreu, o que se observa é que foram os programas do *welfare state* a sofrer as consequências de fortes ajustes mesmo não tendo causado os desequilíbrios fiscais. Contudo, alguns países optaram por expandir os gastos sociais para fazer face aos efeitos reais da crise financeira e, em consequência, enfrentaram as menores reduções no nível de atividade e as menores elevações do nível de desemprego. Enfim, a crise de que trataremos no Capítulo 4 diz respeito a uma suposta insustentabilidade financeira intrínseca ao *welfare state*. Esta é uma tese antiga, como vimos rapidamente no Capítulo 3. Porém, ela ganhou alento com a desaceleração econômica do último quartel do século XX, os novos riscos sociais da sociedade “pós-industrial” e as várias reformas empreendidas nos Estados sociais. A tese que espousaremos é que não se pode falar propriamente de crise, quando se observa expansão ininterrupta por toda parte, mas sim de mudança, dadas as várias reformas perpetradas nos anos 1980 e 1990. A mudança qualitativa indica a diminuição relativa da função de seguridade social e o aumento relativo

dos serviços sociais (especialmente os relacionados com a conciliação da vida familiar com o trabalho), por um lado, e, por outro, o avanço de políticas sociais privadas, tensionando nossa demarcação inicial do que seria um “estado do bem-estar”. Certamente, são mudanças que reagem à atmosfera de austeridade que se segue ao fim dos anos dourados, exigindo do estado do bem-estar um maior envolvimento com a “ativação” da população e novos arranjos de provisão envolvendo o setor privado.

O segundo “problema” é justamente a questão de saber se a resistência do *welfare state* aos novos tempos foi uniforme entre os países desenvolvidos. Este é o tema do Capítulo 5. Nele observaremos a consolidação de diferentes regimes de estado do bem-estar com respostas diferenciadas aos novos riscos sociais. É justamente nesse período que o regime social-democrata dos países escandinavos se consolida na liderança dos estados de bem-estar, em termos da universalidade das políticas, da efetividade da redistribuição e da sustentabilidade econômica e política das políticas sociais. Sintomaticamente, junto com um compromisso maior com a ativação da população, que se dá, contudo, dentro dos parâmetros de expansão de liberdades reais discutidos nos capítulos anteriores, é neste regime que é menor a presença relativa de políticas sociais privadas.

Nosso terceiro foco diz respeito à propagação do estado do bem-estar para fora do contexto dos países mais desenvolvidos. Um resultado até certo ponto surpreendente da análise da evolução dos regimes de bem-estar nas últimas décadas é justamente a observação de que este foi o período de difusão de estados de bem-estar para países economicamente emergentes e menos desenvolvidos, como foi o caso de países do Leste da Ásia, do sul da Europa e da América Latina. No Capítulo 6, apresentamos o caso da América Latina. Normalmente, a análise das políticas sociais na região é setorial. Nesse capítulo, tentaremos integrar a região no mesmo marco analítico desenvolvido para o estudo dos regimes de bem-estar nos países desenvolvidos, nos valendo de alguns poucos estudos pioneiros.

CAPÍTULO 4

O estado do bem-estar está em crise? (1975-2008)

Há mais de três décadas, o estado do bem-estar convive com uma crise anunciada. O objetivo deste capítulo é examinar o grão de verdade contido nessa proposição. Naturalmente, esse exame é dependente das definições de “crise”. Após termos demarcado o *welfare state*, no Capítulo 1, como um conjunto histórica e institucionalmente moldado de intervenções públicas visando à promoção do bem-estar e envolvendo redistribuição, notaremos que a definição de “crise” é mais problemática, tendo variado substancialmente no debate público nas últimas décadas. Enquanto algumas definições rapidamente perderam credibilidade, como as que anunciavam, já nos anos 1970, o fim iminente do estado do bem-estar por conta de contradições internas inultrapassáveis, outras, evocando noções mais vagas de problemas crônicos e em larga escala, parecem resistir melhor. Na realidade, a doutrina um tanto paradoxal de um estado de crise permanente remonta aos anos dourados de expansão do *welfare state*, quando argumentos conservadores advertiam sobre os efeitos econômicos deletérios da intervenção social estatal, porém nunca como nas três últimas décadas esses argumentos ganharam tanta ressonância.

Após uma breve discussão sobre possíveis significados de crise, na primeira seção, nosso exame é empreendido, na seção seguinte, tomando por base um conjunto de indicadores quantitativos e qualitativo-quantitativos normalmente associados à presença de um *welfare state*. Essa primeira aproximação fornece uma base razoavelmente sólida para refutarmos a tese de crise, iminente ou crônica. Todavia, inegavelmente algo aconteceu nas décadas recentes. A terceira seção estuda então um fenômeno relativamente diferente de “crise”:

mudança. Nela, observaremos e avaliaremos as pressões sentidas e as transformações ocorridas, que implicaram ao mesmo tempo privatização da provisão de bem-estar e expansão da intervenção pública. Resta saber se as mudanças negociaram a alma do estado do bem-estar provocando uma “transformação fáustica”. Este é o tema da quarta seção. A última seção conclui o capítulo com a observação de que, se o fantasma da crise está de certo modo afastado – no sentido de terem as instituições do *welfare state* sido absorvidas como um aspecto permanente do ambiente socioeconômico das sociedades contemporâneas –, é ainda necessário conhecer o impacto das transformações sobre a capacidade de este seguir promovendo redistribuição, e suas instituições seguirem pertencendo ao “domínio público”.

CRISE?

Segundo Pierson (1998), é possível atribuir quatro significados à noção de crise: situação de perturbação causada por um choque externo (1), manifestação de uma contradição de longo prazo (2), momento dramático que precede a superação de uma situação (3), ou qualquer problema em larga escala e duradouro (4).

A tese de um choque externo (1) causado pela crise do petróleo teve alguma aceitação durante os anos 1970, porém, as teses mais difundidas nos anos 1970 e 1980 privilegiaram o significado de crise como manifestação de uma contradição de longo prazo (2), e foram defendidas seja por autores “neomarxistas”, seja pela chamada nova direita. O diagnóstico, à esquerda, de uma crise do Estado resultante de contradição interna a sua concepção (representar uma classe e seus interesses e buscar legitimidade na classe antípoda e atender seus interesses) (O’Connor, 1973), e o diagnóstico, à direita, de um excesso de demandas sobre o Estado causadas pelas expectativas criadas pela democracia (Crozier *et al.*, 1975), apontavam ambos para a iminência de transformações estruturais disparadas pelo desequilíbrio nas finanças públicas e que culminariam no fim do estado do bem-estar (Pierson, 1998).

As previsões de um fim iminente do *welfare state* não se materializariam. Evidências de uma crise contingente, causada por um choque externo, foram mais convincentes. Os dois choques do petróleo da década de 1970 e mais uma série de transformações econômicas que se lhes seguiram¹ contribuíram para

¹ Entre elas cabe mencionar as mudanças nas relações de troca internacionais e o fim do sistema de Bretton Woods de taxas de câmbio fixas.

reduzir o nível de atividade econômica e, finalmente, mergulhar vários países em uma recessão importante e níveis de desemprego inéditos no pós-guerra. As várias titularidades² à proteção social estavam asseguradas; honrá-las, diante de uma receita pública que se contraía junto com o nível de atividade, significou déficits e dívidas públicas que agravaram o quadro econômico.

Pode este quadro ser caracterizado como uma crise do *welfare state*? A causa material foi econômica, não social ou política, diferentemente do previsto nas duas versões de “contradição de longo prazo”. Pode-se, todavia, objetar que mesmo não tendo sido o agente causador da crise econômica (cuja fonte externa é claramente identificável), o estado do bem-estar teria contribuído para acentuá-la e, ao fazê-lo, provocar sua própria crise financeira – uma situação insustentável que tem de ser descontinuada (3).

A evidência, contudo, é que a crise de financiamento – como situação que tem de ser descontinuada – não ocorreu: o gasto social seguiu trajetória ascendente a despeito da crise econômica (voltaremos à análise da evidência na próxima seção). Com um produto estagnado ou mesmo decrescente, o crescimento do gasto social foi sustentado em parte à custa de uma redução em outras áreas do gasto público, que ao fim e ao cabo acusou retração relativa nos anos 1980 e 1990 (Castles, 2004).

Resta o significado de crise como “um problema de larga escala e duradouro” (4). O “problema” se resumiria ao custo crescente de um estado do bem-estar. A percepção do *welfare state* como, nesse sentido, um problema emerge com o fim da “sociedade do crescimento”, o contrato social lastreado no crescimento econômico que caracterizou o pós-guerra e sustentou o consenso político dos anos dourados do estado do bem-estar (1945-1975). Trata-se agora da existência de titularidades sociais mais ou menos rígidas frente a uma demanda em expansão e a uma economia que perde dinamismo. A “desnaturalização” da sociedade do crescimento teria sido acompanhada pela desnaturalização do *welfare state*.

Podemos nos perguntar até que ponto a representação do estado do bem-estar como problema é coerente. Se nos ativermos às titularidades da seguridade social,³ há argumentos econômicos convencionais para elas, como vimos no Capítulo 3. Segundo Barr (2001), mesmo que as sociedades contemporâneas fossem “sociedades de classe média”, isto é, “igualitárias”, o estado do bem-estar seguiria sendo necessário. E a razão principal é a existência de riscos

² A palavra inglesa *entitlements*, referindo-se, no caso presente, a direitos sociais exigíveis juridicamente, foi traduzida como “titularidades” ao longo do texto.

³ Aqui estão incluídos os principais programas de transferência de renda, como aposentadorias e pensões, seguro-desemprego, auxílio-doença e incapacidade, auxílio por acidente de trabalho.

e incerteza nas economias de mercado contemporâneas, ainda de acordo com Barr que aqui ecoa argumentos de Titmuss (1974). Os programas da seguridade social cobrem riscos e incerteza não asseguráveis privadamente, como desemprego e inflação. Eles também contribuem para a suavização do consumo, isto é, o equilíbrio entre despesa e poupança necessário para se atingir o mais alto padrão de consumo possível ao longo da vida. O financiamento público à saúde é um efetivo seguro contra riscos médicos não cobertos por seguro privado, enquanto o financiamento público à educação garante o arriscado e incerto investimento em educação no início da vida. Finalmente, os programas da seguridade protegem contra a pobreza extrema. Em suma, sempre de acordo com Barr, a compreensão do *welfare state* como mero custo se abstrairia da noção de que ele também representa um benefício e que a “racionalidade social” requereria, mesmo na argumentação econômica convencional, não que fosse minimizado, mas “otimizado”, que seu tamanho e sua composição fossem avaliados levando-se em consideração custos e benefícios, de modo a refletir a escolha social entre objetivos como “segurança” e “crescimento”. Em face dos novos riscos sociais, as razões contemporâneas para a existência do estado do bem-estar como um “cofrinho” (*piggy bank*) permanecem tão ou mais importantes e urgentes que as que motivaram sua construção no pós-guerra. Novos riscos exigem novas formas de proteção, necessárias, por sua vez, para viabilizar a vida normal de uma economia de mercado.

Mas, lembra Barr (*op. cit.*), também sob o ponto de vista do crescimento econômico, pode o *welfare state* aportar contribuição. Ainda segundo ele, esta se materializa, por exemplo, em um sistema de seguro-desemprego que viabilize (e compense) a mobilidade do trabalho e encoraje a assunção de riscos, ou, ainda, em um bem desenhado sistema de empréstimos para estudantes de terceiro grau que facilite o investimento em educação superior. Ou seja, há certa interação entre “segurança” e “crescimento”. Esping-Andersen (1999, 2009) argumenta ainda que o impacto do *welfare state* na equalização das chances de vida,⁴ por meio da mais ampla oferta de oportunidades iguais e de proteção social, é um ingrediente crucial para o crescimento sustentado. Esse conjunto de funções parece ainda mais premente nos novos tempos de empregos instáveis, desemprego duradouro e aumento das desigualdades econômicas e sociais.

⁴ Conceito sociológico que se refere às oportunidades socialmente disponíveis aos indivíduos para melhorar a qualidade de suas vidas. Analiticamente, é um conceito probabilístico que permite estimar de modo razoável quais serão as perspectivas econômicas futuras dos indivíduos a partir de sua situação social.

Contudo, os anos 1990 testemunharam uma retomada da tese da crise, no sentido de (3) (momento dramático que precede a superação de uma situação difícil), tese apoiada, dessa vez, nos fatos recentes da globalização e das mudanças demográficas (Castles, 2004).

No primeiro caso, o fator restritivo não seria a crise econômica, e sim as transformações estruturais na economia mundial. Estas se apresentam sob a forma de eliminação de barreiras à competição econômica ao nível global, em particular, à mobilidade de capitais, que leva à redução de impostos e queda generalizada dos gastos sociais dos países (“corrida para o fundo”). Se, por um lado, os recursos estariam, desse modo, limitados, por outro, mudanças estruturais na composição da população, como o aumento da expectativa de vida e a queda nas taxas de fecundidade, inviabilizariam o congelamento do montante de titularidades ao mesmo tempo que restringiriam ainda mais os recursos disponíveis para honrá-los. Isso porque, enquanto a longevidade aumenta a razão de dependência, esta é magnificada pela redução das taxas de fecundidade: um número crescente de dependentes inativos passa a ser sustentado por um número decrescente de pessoas ativas. Essas duas novas fontes de dificuldades ressuscitariam a tese da crise como “situação que não pode se perpetuar e requer uma descontinuidade” (3).

Não obstante o seu apelo lógico, a “tese da globalização” é controversa, não tendo sido corroborada pela evidência. Castles (2004), por exemplo, demonstra que a globalização não tem impacto significativo sobre o desenvolvimento do *welfare state* (as variáveis mais importantes em seu modelo foram o crescimento econômico, o grau de maturação dos programas e governos de esquerda).⁵ Quanto à tese da pressão demográfica, de fato o envelhecimento é um fator relevante, sobretudo quando se considera que mais de dois terços do gasto social se destinam à população idosa, seja em forma de renda, ou de serviços de saúde e cuidado. Contudo, pode se alegar que essa pressão não é exatamente um problema do estado do bem-estar e sim um problema *para* o estado do bem-estar, no sentido de ser um problema social típico de ser enfrentado via um arranjo institucional como o *welfare state*. Assim como o incremento proporcional da população idosa, também as taxas de fecundidade declinantes são um problema da sociedade como um todo (famílias, setor privado de provisão de bem-estar e setor público). O estado do bem-estar pode ser parte da solução quando, por exemplo, viabiliza a conciliação da vida familiar com o trabalho, permitindo a retomada de taxas positivas de

⁵ Cf. Koster, 2009, que faz uma revisão exaustiva da evidência disponível. A dificuldade com essa literatura é a sensibilidade dos resultados às variáveis escolhidas para representar o *welfare state* e a globalização.

crescimento populacional, algo que já se observa nos países nórdicos, mas também quando equaliza chances de vida aumentando o potencial produtivo da população e sua capacidade de sustentar uma população idosa (Esping-Andersen, 1999, 2009).

Em ainda outro sentido, o estado do bem-estar pode ser visto como um problema: é uma instituição que cria sua própria defesa política, tendendo, portanto, a um desenvolvimento inercial. Praticamente todos os integrantes das sociedades contemporâneas são de algum modo seus beneficiários, e um bom número deles está empregado em ocupações relacionadas à provisão de serviços e aos programas de sustentação de renda que constituem seu âmago. Como vimos no Capítulo 1, essa massa de beneficiários diretos representa uma força política importante. Importante a ponto de autores como Paul Pierson (1996) sustentarem que a política do *welfare state* mudou: não é mais a política dos sindicatos e partidos da social-democracia do pós-guerra, mas a política de sua clientela e de seus empregados. De um modo geral, reformas retracionistas tendem a encontrar obstáculos apreciáveis contrapostos por esses eleitorados. Naturalmente, alguns programas sociais são mais suscetíveis de despertar reação organizada a sua retração que outros, por exemplo, as aposentadorias frente ao seguro-desemprego ou a programas de alívio à pobreza. Assim mesmo, mudanças principalmente incrementais têm sido observadas nas últimas décadas, como adaptações às novas circunstâncias, e podem ser mais bem apreciadas contra o pano de fundo dos diferentes regimes de bem-estar e suas economias políticas, o que faremos no Capítulo 5.

Resta a questão de saber o que aconteceu a partir dos anos 1970 que nos permita compreender a ansiedade quanto ao fim do *welfare state*. É o que começaremos a fazer na próxima seção.

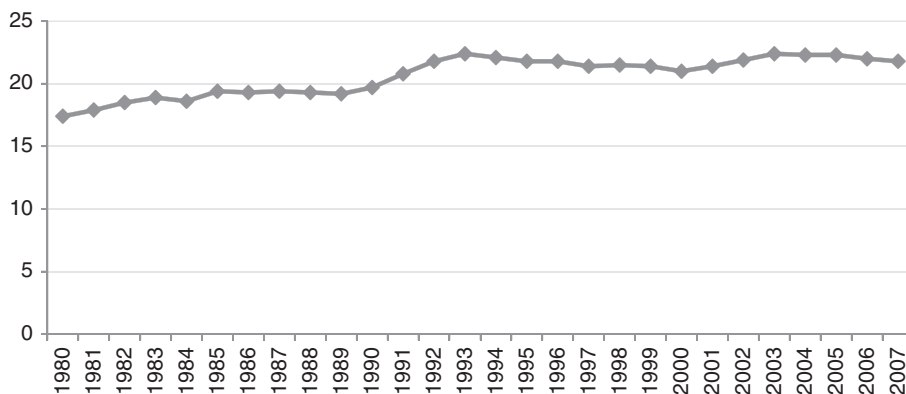
A CRISE QUE NÃO ACONTECEU

Nesta seção, recuperaremos a evidência empírica quanto à (in)existência de vestígios de crise iminente do *welfare state* nos sentidos (1), (2) e (3), e registraremos alguns sinais de descontinuidade em relação à trajetória dos anos dourados.

O estudo de Arts & Gelissen (2010), com base nos dados da OCDE para os anos de 1990 e 2005/6, não encontrou evidência de retração do *welfare state*. De fato, a observação simples da série de gasto público social de 22 países da OCDE entre os anos de 1980 e 2007 (OCDE, 2009) revela que o

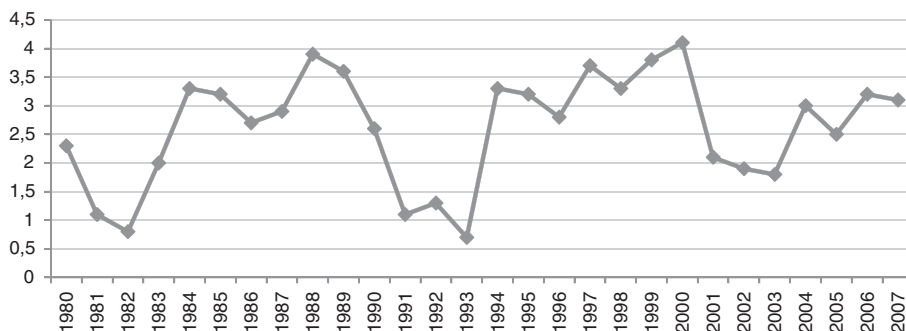
gasto cresceu ao longo do período, a um ritmo superior ao do crescimento médio do produto (Gráfico 4.1, a seguir). Este, por sua vez, apresentou taxa de crescimento positiva ao longo do período, de modo que a magnitude absoluta de recursos destinados pelos países da OCDE ao gasto social foi crescente (Gráfico 4.2, a seguir). Ademais, a taxa de crescimento flutuou bem mais que a proporção do gasto social no produto. Complementarmente, OCDE (1988) plotou o crescimento contínuo do gasto social, acima do produto, entre os anos de 1965 e 1985. Em conjunto, pois, a evidência quanto ao gasto revela mais de quatro décadas de expansão, em termos relativos e absolutos.

Gráfico 4.1 Gastos sociais como % PIB – OCDE



Fonte: Elaboração própria, dados de OCDE (2009).

Gráfico 4.2 Taxa de crescimento do PIB – OCDE



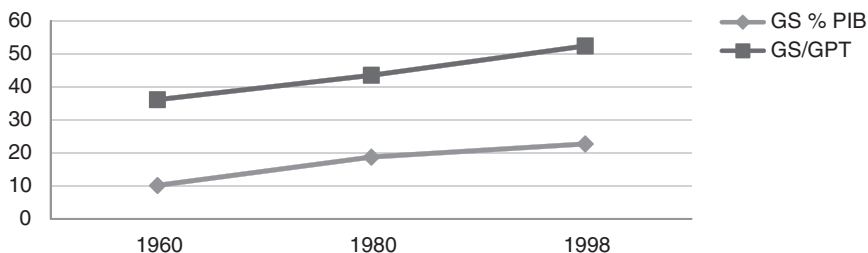
Fonte: Elaboração própria, dados de OCDE (2009)

O estudo mais sistemático sobre mudanças no montante e composição do gasto social pós-anos dourados é o de Castles (2004), parcialmente atualizado por Starke *et al.* (2008) com um controle para as diferentes estruturas demográficas e de mercado de trabalho na área da OCDE. Vamos sintetizar os principais resultados de Castles (2004).

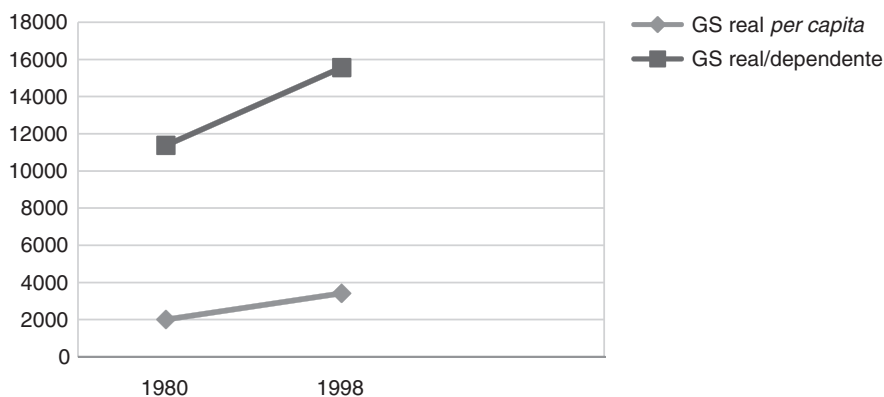
O autor testou a hipótese de crise por meio de um conjunto de indicadores quantitativos e qualitativos. Com base nas estatísticas da OCDE (SOCX), foram coletadas informações para 22 países da OCDE, entre os anos de 1960, 1980 e 1998. A compilação dos dados referentes aos gastos sociais revelou expansão contínua (Gráficos 4.3 e 4.4, a seguir) e redução da dispersão entre os países (Gráfico 4.5), em todos os indicadores quantitativos considerados, revelando uma “convergência para cima” no lugar de uma “corrida para o fundo”. Esse resultado é confirmado por Starke *et al.* (2008), por meio da utilização de dois indicadores de convergência (redução das medidas de dispersão e relação negativa entre valor inicial e taxa de crescimento do gasto, ou *catch up*) e incluindo o ano de 2003.

O indicador convencional de gasto social público como percentual do PIB se expandiu no período, revelando que, em consonância com o comportamento observado no pós-guerra, o gasto aumentou mais do que o produto. Mas, como o produto *per capita* praticamente estagnou ou mesmo declinou em alguns anos no período entre 1980-1998, tal situação poderia camuflar uma redução *de facto* do montante médio de recursos alocados ao gasto social. Para checar tal hipótese, o autor coletou dados sobre o gasto social *per capita* em termos reais. O resultado é que também esse indicador revelou um crescente comprometimento de recursos. Poderia ser ainda alegado que com a contração do nível de atividade e o consequente aumento do desemprego, as necessidades sociais estariam se expandindo e mesmo uma maior quantidade de recursos em termos reais poderia esconder um déficit de efetividade de um gasto que não estaria acompanhando necessidades crescentes. Para verificar tal possibilidade, Castles construiu o indicador razão do gasto social sobre necessidades, medido como razão entre o gasto social como percentual do PIB e o percentual da população dependente (percentual de pessoas com 65 anos ou mais somado ao percentual de desempregados). Também nesse caso, a hipótese da contração foi falsificada, pois essa razão aumentou continuamente ao longo do período. Finalmente, um indicador do gasto social real por dependente também revelou expansão ao longo do período em que se esperava retração.

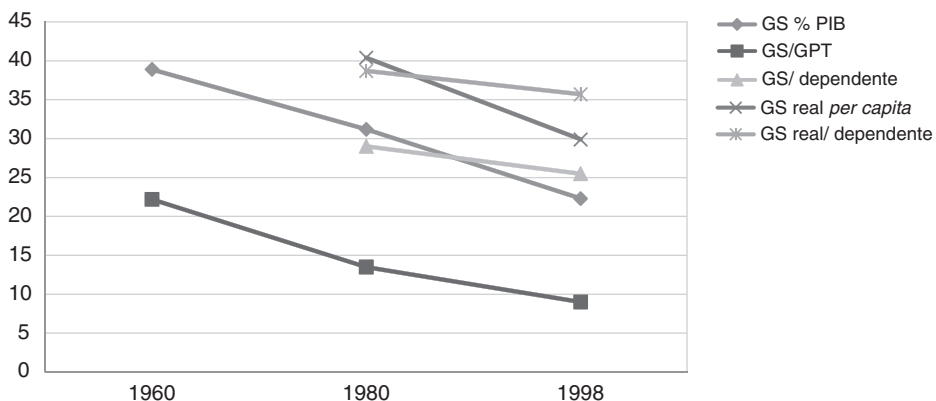
Os Gráficos 4.3 e 4.4, a seguir, resumizam os resultados referentes aos gastos, enquanto o Gráfico 4.5 revela a redução na dispersão entre os países:

Gráfico 4.3 Indicadores de Gasto Social

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Castles (2004). GS: gasto público social; GS/GPT: gasto público social sobre gasto público total; GS/dependente: gasto público social por dependente.

Gráfico 4.4 Indicadores de Gasto Social

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Castles (2004). GS: gasto público social; GS/GPT: gasto público social sobre gasto público total; GS/dependente: gasto público social por dependente. Dólares norte-americanos.

Gráfico 4.5 Coeficientes de Variação

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Castles (2004).

Os dados de Castles refutam a hipótese de crise iminente e mostram um *welfare state* que deita raízes profundas em todos os países do bloco. Essa observação é reforçada pelos dados referentes à participação do gasto social dentro do gasto público dos países, que é crescente ao longo do período, revelando a sua crescente prioridade nas décadas recentes. Os países da OCDE chegam ao final dos anos 1990 com um gasto social médio superior a 50% do gasto público (com pouco menos de 50% estão apenas os Estados Unidos e o Reino Unido). Nossas próprias estimativas para o ano de 2007 mostram que os indicadores quantitativos do gasto social não sofreram quebra de crescimento na década de 2000. Apesar da pequena redução observada na relação gasto/produto em 2007 em relação a 1998, o montante real de recursos comprometidos, seja *per capita* seja por dependente, aumentou significativamente. Quanto à convergência, observada entre os anos 1980 e 1998, que se confirmou para o gasto social sobre o produto e o gasto social sobre o gasto público, não ocorreu quanto ao gasto real *per capita* ou por dependente entre os anos 2000 e 2007, o que nos remete à diferenciação entre os “regimes” (ver gráficos ao final do capítulo).

Todavia, os dados referentes aos gastos poderiam ser opacos em relação a transformações qualitativas: mesmo com um gasto crescente, a composição deste poderia estar se alterando em termos de prioridades ou de recursos destinados a programas tradicionais – por exemplo, o seguro-desemprego substituindo a saúde. Castles construiu alguns indicadores para observar essas mudanças, a partir de dados desagregados para os principais programas sociais, disponíveis na base do SOCX (OCDE): um indicador de mudança estrutural; outro, para captar cortes em programas; e um terceiro para observar uma possível tendência à residualização dos *welfare states*.

O indicador de mudança estrutural procurou rastrear modificações na composição do gasto entre 1980 e 1998 (em termos de 11 ou 12 componentes, este último conjunto inclui seguro-desemprego). O indicador de cortes em programas buscou observar essas mesmas alterações computando eventuais cortes em 1998 como percentual do gasto na rubrica em 1980.⁶ Ambas as medidas mostram pequenas alterações na estrutura do gasto (cerca de 8% nos dois indicadores, no período de duas décadas), uma grande variação nacional e a ausência de um padrão claro por família de países ou regime. Por exemplo, a Suécia e o Reino Unido se destacaram com as maiores mudanças. No caso da

⁶ O grau de transformação estrutural é calculado como 100 menos (100 vezes o R2 ajustado obtido ao se regressir os valores dos componentes do gasto social para um dado país em 1998, medidos como percentagens do PIB, sobre os valores para este país em 1980). O tamanho da redução é calculado como a soma dos cortes em componentes de um dado gasto social agregado em 1998 medida como percentagem do gasto nesta rubrica em 1980 (Castles, 2004).

Suécia, a recessão dos anos 1990, com desemprego em massa, foi um fator importante na definição de novas prioridades; no caso da Inglaterra, a tentativa do governo Thatcher de dismantlar o *welfare state*, mesmo não aparecendo no montante do gasto, se fez sentir na alteração de sua estrutura.

O terceiro indicador qualitativo de retração do *welfare state* visou captar uma possível residualização do gasto social, com a ênfase “liberal” nos programas de alívio à pobreza ganhando realce sobre programas como a seguridade social e os serviços sociais providos pelo Estado. Ao contrário do esperado, contudo, houve um declínio na participação relativa dos programas de alívio à pobreza no período 1980-1998, observado em 15 dos 22 países da OCDE (apenas no grupo de países de língua inglesa é que se notou o aumento esperado). Na média, observou-se um aumento na participação relativa dos serviços providos pelo Estado, o que ocorreu em 18 dos 22 países.

A análise de Castles desce ainda ao nível de países e “famílias” de países que compartilhariam características comuns: Europa ocidental continental, Europa mediterrânea, Escandinávia e países de língua inglesa. A esses, ele acrescenta, como casos idiossincráticos, o Japão e a Suíça. Vários aspectos da análise relativos a gastos mostram uma convergência entre os países, não em direção ao fundo, mas ao topo, como já mencionado. Já a análise de elementos estruturais confirma a existência de regimes de bem-estar, especialmente a distribuição diferenciada do gasto entre programas de alívio à pobreza (cuja ênfase é típica dos países anglo), seguridade social (típica da Europa continental) e serviços sociais públicos (típicos dos países nórdicos). Portanto, outra via de retração, que seria observada pela convergência dos países em direção à estrutura de gastos da família anglo-saxã, não encontrou comprovação. Assim, por exemplo, uma pequena, porém, generalizada redução em seguridade social é mais modesta ainda no grupo de países da Europa ocidental, enquanto os países de língua inglesa têm o maior aumento relativo em programas de alívio

Tabela 4.1 Composição % do gasto social por “família” – 1980 e 1998

		Anglo	Nórdica	Continental	Mediterrânea
Seguridade social	1980	45,9	45,7	56,3	62,2
	1998	43,7	43,2	54,8	65
Alívio à pobreza e saúde	1980	51,4	41,1	39,8	36,8
	1998	52,9	38,7	38,9	31,9
Serviços sociais	1980	2,7	13,2	4	2
	1998	3,3	18,1	6,3	3,1

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Castles (2004). Anglo: Austrália, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido; Nórdica: Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia; Continental: Alemanha, Áustria, Bélgica, França e Holanda; Mediterrânea: Espanha, Grécia, Itália, Portugal.

à pobreza, e os escandinavos, o maior aumento médio em serviços. Na mesma linha, Starke *et al.* (2008), com base em um conjunto mais extenso de indicadores e dados até o ano de 2003, não encontram evidência de residualização ou “americanização” dos *welfare states* da área da OCDE.

A conclusão otimista de Castles (2004, p. 21) é a seguinte: “A feição geral dos estados do bem-estar ocidentais mudou pouco, com a redução em algumas áreas sendo compensada pela expansão em outras, e as diferenças entre eles, em termos de prioridades, se mantido, a única alteração notável tendo sido um ligeiro deslocamento geral em direção à provisão pública de serviços.” Confirmando essa conclusão, Starke *et al.* (2008) observam expansão em transferências monetárias e em serviços, entre 1980 e 2003, com o crescimento relativo dos serviços. A tendência observada de convergência do gasto total como proporção do produto também foi confirmada.

A análise capta ainda uma inflexão no ritmo de crescimento no período 1980-1998, aspecto observado também por outros autores (Pierson, 1998), que corresponderia ao alcance de certa maturidade e estabilidade. As taxas médias escondem, porém, o *catching up* e, finalmente, liderança dos países escandinavos, que se estabelece justamente a partir dos anos 1980 e se encontra consolidada ao final dos anos 1990 (Castles, 2004). A análise mostra também uma estagnação do gasto público na OCDE (crescimento médio positivo de 0,7%) entre 1980 e 1998 – na verdade, uma redução de sua participação em um produto que em alguns anos decresceu, revelando a crescente prioridade concedida ao bem-estar social.

MAS ALGO ACONTECEU, O QUÊ?

Autores como Huber e Stephens (2001) observam alterações significativas nas atitudes dos políticos e um novo espírito encarnado nas reformas propostas nos anos 1980. Em sua interpretação, enquanto os eventos econômicos desfavoráveis dos anos 1970 teriam sido inicialmente percebidos como mero soluço em uma trajetória gloriosa, a partir dos anos 1980 as coisas mudariam. Essas mudanças se manifestaram, inicialmente, em discursos públicos enfatizando austeridade, e, posteriormente, em reformas redutoras de titularidades. A mudança de atitude chegou a afetar o gasto, que, se cresceu como um todo na década de 1980, acabou experimentando uma queda entre os anos de 1983 e 1989 (Eurostat, 1996, *apud* Pierson, 1998). Ademais, é preciso considerar que mesmo na ausência de retração *presente* de gastos, algumas das reformas, como as previdenciárias, só surtirão efeitos no futuro.

Na literatura especializada, as reformas das décadas de 1980 e 1990 foram avaliadas desigualmente. Por alguns, elas foram percebidas como adaptações funcionais do estado do bem-estar a novas circunstâncias, enquanto, por outros, como remercantilização, recuo na responsabilidade pública ou mesmo perda de efetividade (Nullmeier & Kauffman, 2010). Vamos examinar as diferentes avaliações.

Adaptação: novos riscos, novo welfare

Segundo essa perspectiva, as modificações observadas no *welfare state* pós-anos 1970 consistiriam em adaptações funcionais a mudanças no ambiente econômico, social e político. Entre estas estariam a desindustrialização, a globalização, as novas estruturas de classe e composição das famílias, mudanças demográficas e novas relações de gênero, além de mudanças de regime político, democratização, reformas constitucionais e novos níveis de mobilização política (Nullmeier & Kauffman, 2010). Essas circunstâncias se traduziriam em novas estruturas de riscos sociais e, consequentemente, em novas oportunidades para o desenvolvimento do *welfare state*.

Fundamentalmente, os riscos sociais relacionados à industrialização, que justificaram a existência do estado do bem-estar do pós-guerra, teriam sido substituídos por um conjunto de novos riscos (Bonoli, 2005). A reestruturação deste decorreria de novos processos exógenos, como a crise econômica dos anos 1970 e a globalização a partir dos anos 1980, que, apesar de terem afetado a margem de manobra para políticas públicas domésticas, criaram novas necessidades em termos de proteção social (ver, por exemplo, Rodrik, 1996). Outro processo econômico transversal ao anterior seria a desindustrialização e a reestruturação do mercado de trabalho que a acompanha. Mudanças tecnológicas limitativas ao crescimento do emprego, proeminência da economia dos serviços e avanço da economia do conhecimento foram fatores que impuseram menor segurança no emprego e relações de trabalho mais precárias, requerimento de maior qualificação do trabalho, desemprego duradouro e dualidade no mercado de trabalho – riscos relativamente desconhecidos do *welfare state* industrial e que solicitariam respostas adaptativas de um *welfare state* pós-industrial (Taylor-Gooby, 2002; Esping-Andersen, 1999). Um terceiro subconjunto de novos riscos adviria das mudanças demográficas (destacando-se o já mencionado envelhecimento das populações) e dos novos arranjos familiares (com mais famílias uniparentais, famílias com dois trabalhadores, famílias compostas de apenas um indivíduo), os quais requereriam perfis diferenciados de proteção e crescente individualização do *welfare*. Os novos riscos estimulariam adaptações na direção de um novo

estado do bem-estar: o discurso segundo o qual estaria havendo uma “redução de benefícios”, referenciado a uma perspectiva dos riscos da industrialização, seria insensível às novas fontes de riscos sociais a requererem proteção sob novas circunstâncias e, portanto, à expansão de benefícios em novas áreas de fato ocorrida. Essas adaptações foram, em geral, qualificadas como “recalibragem” ou “transformação” do estado do bem-estar (Pierson, 2006; Seeleib-Kaiser, 2008). Entre as novas áreas de ação estão as políticas de mercado de trabalho ativo e as políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho.

Remercantilização

Outro tipo de análise interpreta as alterações na estrutura interna dos programas da seguridade social em resposta ao aumento da demanda (sobretudo da população idosa) menos como “adaptações funcionais” e mais como “reestruturação” com significativa perda de titularidades.

Pierson (*op. cit.*), por exemplo, documenta retração de titularidades, ao longo das décadas de 1980 e 1990, no valor dos benefícios (queda no valor real), no acesso aos programas (que tem se tornado mais restritivo, com teste de meios mais utilizados e critérios mais duros de elegibilidade) e na introdução de formas de copagamento (redução dos subsídios governamentais aos provedores de serviço, maior utilização de testes de ativos e de cocontribuições). Adicionalmente, a modificação na estrutura da tributação, com o crescente apoio em impostos indiretos e o aumento das contribuições dos empregados, caracterizaria o período recente como menos universalista e redistributivo. O autor compilou as seguintes alterações em titularidades na área da OCDE, ocorridas ao longo dos anos 1990:

Quadro 4.1 Alterações em benefícios na área da OCDE – anos 1990

Tipo de benefício	Mudança	Exemplos
Aposentadorias	Aumento da idade para aposentar-se	RU, NZ, IT, JP
	Extensão do período para requerer aposentadoria plena	FR, PT, IR, FI
	Redução da base para ajuste dos benefícios com base na inflação	RU, FR, ES
	Teste de meios para a aposentadoria	Áustria, DN, AUS
Incapacidade	Testes mais estritos de incapacidade	RU, EUA, HO, NO
	Novos limites de duração, benefícios reduzidos	RU, EUA, HO
Desemprego	Redução na duração dos benefícios	BE, RU, DN, EUA
	Redução no nível dos benefícios	AL, IR, NZ, Suíça
	Elegibilidade reduzida	HO, RU, BE
Benefícios para famílias	Valor real declinante ou elegibilidade decrescente	RU, ES, HO

Na mesma linha, Korpi & Palme (2007, *apud* Nullmeier & Kauffman, 2010) constataram redução das taxas médias de reposição de rendimentos nos diferentes ramos da seguridade social. O início do processo de recuo foi identificado em 1995: 46 entre 54 medidas (para 18 países em três tipos de benefício: auxílio-doença, seguro-desemprego, aposentadorias) tiveram valores reais em 1995 abaixo dos níveis de pico. Na maioria dos casos, os anos 1970 se revelaram parte do período de expansão. A medida utilizada – uma combinação de estrutura dos programas e nível de benefícios – permite corroborar a hipótese de alguma retração já nos anos 1980 (Nullmeier & Kauffman, *op. cit.*). Os indicadores de ausência de mudança estrutural significativa de Castles (2004), computados em termos de gastos agregados em programas, não desceram ao nível de regras de elegibilidade, valor de benefícios, condicionalidades e formas menos ortodoxas de financiamento:⁷ o ajuste diante de pressões sobre o orçamento pode ter se dado a esse nível. Assim mesmo, uma redução parcial na seguridade social tinha sido captada por Castles (2004).

Contudo, outros estudos, usando o salário médio como referência para o valor dos benefícios, não observam esses recuos. Allan & Scruggs (2004), usando a metodologia de Esping-Andersen (1990), constataam uma estabilidade média dos graus de desmercantilização⁸ desses mesmos programas, no mesmo período; Starke *et al.* (2008), desagregando os programas, encontram aumento do grau de desmercantilização das aposentadorias, redução no que se refere a auxílio-doença e estabilidade no que diz respeito ao seguro-desemprego, entre 1980 e 2002, com metodologia semelhante à utilizada por Allan & Scruggs (*op. cit.*).

Ao que parece, a questão de se teria ou não havido uma reversão da universalização da seguridade social, característica da fase de formação e expansão do *welfare state* em direção a crescentes securitização e residualização careceria ainda de verificação adicional. De todo modo, discordando da avaliação pessimista de Pierson e outros, Nullmeier & Kauffman (*op. cit.*) argumentam que as evidências conhecidas de remercantilização singularizariam o aspecto de “seguridade social” do estado do bem-estar, não contemplando outras áreas de expansão, como, por exemplo, as políticas ativas de mercado de trabalho⁹ e de investimento social.¹⁰ A avaliação final dependeria então da incorporação dessas novas políticas e, portanto, da adoção de outra perspectiva sobre o *welfare state*.

⁷ Porém, igualmente, não contabilizaram gastos com políticas ativas de mercado de trabalho, que se expandiram no período.

⁸ Grau em que os benefícios governamentais substituem os rendimentos de mercado.

⁹ Políticas voltadas para a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho.

¹⁰ Por exemplo, as políticas voltadas para o desenvolvimento infantil, cf. Esping-Andersen (2009), e, de um modo geral, à ênfase no gasto social como investimento, com um retorno econômico futuro positivo esperado.

Privatização

A modificação da clivagem público-privada constituiria o elemento definidor das transformações ocorridas nas últimas décadas, na opinião de vários autores: a primeira fase do *welfare state* teria sido marcada pela centralidade da provisão pública, enquanto a nova fase se caracterizaria pelo avanço da provisão privada. O avanço da privatização do bem-estar é documentado em diferentes regimes de bem-estar (Palier, 2010; Kautto, 2010).

Nullmeier & Kauffman (*op. cit.*) observam que essa avaliação subestima a importância do financiamento público e dos subsídios e renúncias tributárias na sustentação de boa parte da provisão privada. Nesse sentido, os autores recomendam uma revisão da avaliação convencional de que haveria um nível diminuto de responsabilidade pública na provisão de bem-estar social norteamericana, dada a ocorrência disseminada de financiamento público ao gasto privado via deduções e isenções fiscais, aspecto que tem recebido atenção crescente nos últimos anos (Skocpol, 1995; Esping-Andersen, 1999, 2009; Hacker, 2003). De fato, caso fosse considerado o gasto social líquido (gasto social bruto depois do fisco), e não apenas o gasto bruto como normalmente se faz, a diferença entre os Estados Unidos e a Suécia em termos de envolvimento público no *welfare* praticamente desapareceria (31% *versus* 27% do PIB, no lugar de 37% *versus* 17,4%)¹¹ (OCDE, 2007).

Porém, essa observação não é satisfatória, tendo em vista o baixo grau de redistribuição do gasto social líquido americano e a alta progressividade do gasto bruto sueco. Teremos que retornar a esse ponto, o que faremos na seção seguinte.

Perda de efetividade: Mais desigualdade e pobreza?

A partir dos anos 1980, as desigualdades, que vinham declinando ao longo do pós-guerra, começam a aumentar: o relatório da OCDE (2008) documenta o crescimento da desigualdade de renda (da renda de mercado e da renda disponível, isto é, os rendimentos de mercado após impostos diretos e transferências governamentais), entre 1980 e meados dos anos 2000. Podemos nos perguntar se o *welfare state* teria falhado em promover redistribuição.

¹¹ Tipicamente, os Estados Unidos não tributam transferências sociais e recorrem significativamente ao chamado gasto tributário (deduções e subsídios fiscais), enquanto a Suécia pouco recorre a gasto tributário e, por outro lado, tributa todas as transferências sociais, com exceção das prestações familiares.

O nível de redistribuição resultante do estado do bem-estar é convencionalmente estimado como a diferença entre a desigualdade na distribuição da renda de mercado e a desigualdade na distribuição da renda disponível, e essas desigualdades são normalmente estimadas pelo coeficiente de Gini. O que se observa no relatório é que, em quase todos os países da área, o *welfare state* seguiu reduzindo a desigualdade de renda.¹² Cálculos de Goudswaard & Caminada (2010), com base nos dados da OCDE (2008), mostram que o impacto redistributivo médio do *welfare state* seguiu bastante elevado: uma redução de 33% (ou 15 pontos) no coeficiente de Gini – maior na Suécia, na Dinamarca e na Bélgica (mais de 44%); menor nos Estados Unidos (17%) e na Coreia (8%, a partir de uma base relativamente baixa).

Uma análise por períodos revela que entre meados dos anos 1980 e meados dos anos 1990, o aumento observado da desigualdade foi claramente puxado pela desigualdade da renda de mercado e apenas parcialmente compensado por transferências públicas e impostos sobre as famílias. Porém, no segundo período, entre meados dos anos 1990 e meados dos 2000, ocorreram dois movimentos: houve uma redução inicial no crescimento da desigualdade da renda de mercado e, posteriormente, uma reversão para o mesmo padrão observado no primeiro período, com a desigualdade da renda de mercado aumentando e sendo parcialmente compensada por redistribuição, a um ritmo menor, porém. O relatório faz duas observações importantes em relação ao *welfare state* nesse segundo período: ele nota que a estabilização da desigualdade da renda de mercado no início do período pode ser atribuída ao *welfare state*¹³ – nesse caso, ao sucesso de políticas de ativação dos beneficiários na melhoria dos rendimentos de mercado –, mas que o aumento da desigualdade da renda disponível ao fim do período também pode ser atribuído a transferências e impostos menos redistributivos (OCDE, 2008, p. 31). Nesse caso, duas tendências recentes das políticas sociais estariam envolvidas: as políticas de ativação (com impacto provavelmente positivo sobre a desigualdade) e o *welfare* fiscal e ocupacional¹⁴ (com impacto provavelmente negativo sobre a desigualdade).

¹² Apenas na Nova Zelândia, a desigualdade pós-redistribuição aumentou.

¹³ Esping-Andersen e Myles (2009) observam que o *welfare state* tem efeitos importantes também na distribuição da renda de mercado, por vários meios. Ele não apenas afeta os recursos que permitirão a geração de renda (educação, saúde, programas de treinamento, serviços de cuidado), como gera uma situação de renda de mercado zero para um grande número de pessoas (aposentados, pensionistas, recipientes de auxílio-maternidade etc.), além de afetar de um modo geral o comportamento econômico dos indivíduos.

¹⁴ No *welfare* fiscal, a provisão de bem-estar é feita por meio de incentivos tributários, como renúncias fiscais e subsídios, enquanto no *welfare* ocupacional, a provisão é via a relação de emprego, normalmente também tributariamente incentivada.

Com relação à pobreza, Scruggs e Allan (2004), analisando o período entre os anos 1980 e o final dos anos 1990, concluem que a pobreza relativa, medida como a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza equivalente a 40% da renda mediana, aumentou em metade dos países da área da OCDE (em 7% na área anglo-saxã e em 4% na não anglo-saxã) e estagnou ou mesmo recuou levemente, na outra metade. A linha de corte de 40% da renda mediana foi estipulada para igualar à linha de pobreza dos Estados Unidos. Complementarmente, Fritzell e Ritakallio (2010) observam que se a pobreza relativa, em termos de renda de mercado, aumentou nos países da Europa ocidental entre 1980 e 2000, o *welfare state* em suas várias dimensões foi crucial para a sua redução em termos de renda disponível, tendo realizado um esforço de redução maior em 2000 (56,2%) que em 1980 (54,3%).

Porém, a pobreza relativa pode ser vista mais propriamente como um indicador de desigualdade,¹⁵ exprimindo, na realidade, distintas condições de bem-estar e privação em países mais ou menos ricos. Se adotarmos o indicador mais geralmente aceito, a pobreza absoluta, observaremos um declínio em quase todos os países (a exceção é a Austrália). Este em parte teria sido promovido pelo *boom* econômico dos anos 1990. Todavia, segundo os autores, esse não teria sido o fator decisivo, pois, pelo menos na Europa, a queda maior ocorreu ao longo dos anos 1980 de crescimento lento. E nos anos 1990, apesar de o crescimento econômico ter sido mais lento na Europa que nos Estados Unidos, a maioria dos países europeus já registrava níveis de pobreza absoluta inferiores aos norte-americanos. A influência do *welfare state* nesse resultado foi diretamente observada. Tendo encontrado evidência da efetividade das políticas sociais (e dos partidos de esquerda que as implementaram e/ou expandiram) mais generosas da Europa, os autores notam que, mais que o mero montante do gasto social, foi a *estrutura* da proteção social o aspecto mais importante para explicar a redução da pobreza. Confirmando esses resultados, Kenworthy (2010) mostra que a pobreza absoluta diminuiu mais em países com *welfare states* mais redistributivos e que foram estes os elos de transmissão do crescimento econômico à redução da pobreza.

■ ■ ■

Ao lado das mudanças qualitativas observadas na área da OCDE, outro desenvolvimento significativo pós-anos 1980 é o progressivo *catching up* social de países fora da área da OCDE, muitos com resultados expressivos em termos de redução de desigualdades e pobreza. De fato, o estado do bem-estar

¹⁵ Agradeço a observação a José Antonio Ocampo.

começa a se expandir no Leste Asiático a partir de 1945, mas o crescimento se acelera justamente a partir dos anos 1980, em muitos casos coincidindo com a redemocratização dos países (Haggard & Kaufman, 2008; Nullmeier & Kauffman, 2010; Peng & Wong, 2010). Na América Latina, cuja redemocratização ocorreu no mesmo período, mas que se encontrava então limitada pelos efeitos da crise da dívida, é a partir dos anos 1990 e, decididamente, dos anos 2000, que o *welfare state* se expande (Haggard & Kaufman, 2008; Cornia, 2010; Kerstenetzky, 2010), mimetizando, como a Ásia, as fases de desenvolvimento europeias, como veremos no Capítulo 6. Também no Leste Europeu, após uma fase de recuo da proteção social em seguida ao fim do socialismo, vários países começam a reestruturar seus arranjos de bem-estar pós-anos 1990. Enquanto modelos residualistas ganham difusão nos Estados bálticos, na Bulgária, na România e na Eslováquia (cf. Cook, 2010), algumas experiências como a da Eslovênia e da República Tcheca sugerem avanços na direção da universalização de direitos sociais (Cook, 2010), ao mesmo tempo em que os gastos sociais proporcionais da República Tcheca, Hungria e Polônia já superam a média da OCDE (Seeleib-Kaiser, 2008).

■ ■ ■

Em suma, integrando-se os cinco pontos citados nesta seção, observamos que para além da difusão global de sistemas de proteção social que ocorre justamente no período de “crise” ou “retração” do *welfare state*, as transformações recentes parecem indicar que o *welfare state* tradicional, centrado na seguridade, estaria se adaptando para responder aos novos riscos sociais. Nesse processo estaria havendo certo *trade off* entre aprofundamento vertical e expansão horizontal das titularidades para atender a uma clientela crescente e individualizada (uma “remercantilização” relativa), e um aumento na penetração do setor privado publicamente incentivado (privatização) – o que veremos a seguir. Em paralelo, outras áreas de intervenção pública não seguridade estariam se expandindo, especialmente serviços sociais e políticas ativas de mercado de trabalho. Do ponto de vista da efetividade, as esperadas reduções das desigualdades na distribuição da renda disponível, não tanto dos níveis de pobreza relativa quanto dos de pobreza absoluta, seguem sendo observadas. Porém, uma dúvida paira sobre essas mudanças: estaria o *welfare state* assim reestruturado reduzindo menos a desigualdade e a pobreza do que se poderia esperar? Ou seja, que há uma redução real não parece haver dúvida, mas será que a nova configuração diminui o *potencial* de redução de desigualdade dos recursos redistribuídos pelo *welfare state*? Há certa evidência disso, como veremos.

COMO AVALIAR AS TRANSFORMAÇÕES?

Nesta seção, procuraremos avaliar diretamente os efeitos redistributivos das transformações qualitativas observadas. Como vimos, ainda que os números referentes a gastos (totais, médias, composição) não revelem diminuição da responsabilidade pública em termos financeiros, reformas na direção de maior provisão e governança privadas e remercantilização ocorreram. O receio é que essas reformas possam reduzir o efeito compensatório do estado do bem-estar sobre a desigualdade econômica produzida pelo mercado.

Seeleib-Keiser (2008) sugere que as transformações recentes sejam avaliadas considerando-se dois conjuntos de dimensões: de um lado, diferenciando-se discursos, instituições e resultados; de outro, atentando-se para a variedade de formas de intervenção pública: provisão, financiamento (gasto e tributação) e regulação.

No nível do primeiro conjunto de dimensões, há notável uniformidade de discursos e instituições, nem tanto de resultados. O discurso em favor da participação privada na provisão de bem-estar é cada vez mais influente, dado o aumento da demanda e as restrições à capacidade de os governos intensificarem a tributação. Consequentemente, mais reformas respondendo explicitamente a essas pressões são observadas: sistemas previdenciários de múltiplos pilares, provisão privada de serviços, políticas ativas de mercado de trabalho. Porém, a diversidade entre os países no que se refere a resultados sugere a persistência de “regimes de bem-estar” e, portanto, diferenças reais em políticas específicas e/ou nas combinações entre elas.

O segundo conjunto de dimensões capta a multiplicidade de formas de responsabilidade pública. Na fase da expansão do pós-guerra, a provisão pública foi a forma dominante; na atual fase, ao lado do crescente envolvimento privado na provisão se nota um maior envolvimento do Estado na regulação das atividades, no chamado *welfare* fiscal (gastos tributários) e na compra de serviços ao setor privado. Registra-se, em paralelo, a expansão da provisão pública em setores não tradicionais, como, por exemplo, as políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho. Na média, os níveis “nominais” de responsabilização pública não teriam diminuído, considerando-se provisão-regulação-financiamento e respeitando-se as diferenças entre os regimes.

E quanto aos níveis “reais”? Enquanto o aprofundamento da função “regulação” pode ter, em vários casos, ampliado o acesso, a cobertura e mesmo a efetividade dos serviços (por exemplo, a redução do tempo de espera no *National Health Service* britânico com as parcerias público-privadas, a incorporação em vários países de trabalhadores “não padrão” na seguridade), a intensificação

do *welfare* fiscal e o encorajamento da provisão social privada (acesso a serviços e seguridade por meio do emprego, ou créditos tributários para a aquisição de ambos no setor privado ou subsídios a este para a provisão de serviços e seguridade) devem ter gerado problemas de dualidade de bem-estar. Como já mencionado, países que utilizam preferencialmente esse mecanismo, como os Estados Unidos, apresentam um gasto social líquido bem mais elevado que o gasto social bruto, porém têm maior desigualdade nos níveis de bem-estar (Castles, 2004; Seeleib-Kaiser, 2008; Esping-Andersen, 2009).

Para nomear esses arranjos contemporâneos de bem-estar, Seeleib-Kaiser (*op. cit.*) sugere o termo “sistema de bem-estar”: “um arranjo social que assegura contra riscos sociais de um modo coletivo, altamente regulado e/ou redistributivo com um nível de certeza relativamente alto em relação aos benefícios futuros” (p. 11). Em um sistema desse tipo, a política social pode em princípio ser provida por atores públicos e/ou privados sem necessariamente violar as fronteiras do domínio público porque o motivo “lucro” estaria subordinado¹⁶ (p. 11). Seeleib-Kaiser sugere então que a atenção se desloque da estrutura de provisão para as formas de monitoramento e prestação de contas, e, portanto, para a governança democrática, legal e profissional (e não de mercado ou meramente reputacional) desses sistemas.

Voltaremos à questão do “domínio público”, e, portanto, da formação de um juízo normativo que justifique a maior participação privada na provisão de *welfare*, na última seção. No momento, para entendermos a extensão e o impacto da privatização das políticas sociais na nova fase do *welfare state*, procederemos em duas etapas. Inicialmente, analisaremos políticas nucleares do estado do bem-estar que sofreram reformas recentes – aposentadorias e pensões, emprego e desemprego, conciliação da família com o trabalho e saúde – para observar mudanças em instituições e/ou discursos, nos modos de intervenção pública e, na medida do possível, também nos resultados em termos de redistribuição. Em seguida, apresentaremos uma avaliação mais abrangente da adoção de políticas sociais privadas na área da OCDE, tendo em vista avaliar se as tendências privatizantes estariam representando uma perda relativa em termos de redução das desigualdades.

Começaremos pelas políticas de aposentadoria, que foram as que sofreram as reformas mais extensas. Muitos países se deslocaram de sistemas públicos para sistemas de múltiplos pilares e alteraram regras de elegibilidade

¹⁶ Segundo Seeleib-Kaiser, exemplo de provisão privada dentro do domínio público é o sistema Ghent de seguro-desemprego, isto é, sistemas de benefícios ocupacionais relacionados com os ganhos em vários países da Europa, que não são providos nem pelo Estado nem por empresas orientadas por lucros, mas são governados por arranjos corporativos complexos.

(Seeleib-Kaiser, 2008; Pierson, 1998; Korpi & Palme, 2007). A maioria dos países da área da OCDE aumentou a participação privada, seja por meio da redução de benefícios públicos ou do encorajamento à adesão a planos privados e ocupacionais, através de medidas regulatórias e/ou incentivos tributários. Enquanto discursos e instituições sinalizaram privatização e remercantilização, a intervenção pública deslocou-se em direção ao financiamento (indireto via renúncia fiscal, ou direto via subsídios) e à regulação (Seeleib-Kaiser, 2008; Pierson, 1998, 2006). Em termos de resultados, as reformas nas aposentadorias representaram proteção mais fraca para quem estava fora do mercado de trabalho, menor redistribuição e maior incerteza quanto aos níveis futuros dos benefícios. Por outro lado, elas envolveram, em alguns casos, a inclusão de empregados não padrão (trabalhadores temporários, trabalhadores em tempo parcial, camponeses) na cobertura da seguridade social (Seeleib-Kaiser, *op. cit.*), o que implicou em alteração do marco regulatório e ampliação da provisão pública.

Uma ideia dos efeitos de longo prazo de tais reformas é sugerida pelos resultados da simulação para o ano de 2050, reportada por Seeleib-Kaiser (*op. cit.*), que incluiu o Reino Unido, a Alemanha, a Itália, a Holanda, a Polônia e a Suíça. Conquanto todos esses países tenham se movido para sistemas multipilares, apenas os sistemas de pensão público-privados introduzidos na Holanda e na Suíça proveram um patamar de renda próximo ao nível definido de inclusão social. Estes países possuíam os níveis mais elevados de provisão pública (Holanda) ou a cobertura mais extensiva de provisão ocupacional privada (Suíça). A Dinamarca, que não foi incluída na simulação, mas sofreu mudanças importantes nas aposentadorias em direção a pensões privadas (governadas por negociação coletiva e cobrindo quase todos os empregados), deve se aproximar do resultado obtido pela Suíça, considerando-se ainda que os seus idosos pobres recebem assistência generosa, o que faz com que o país tenha as mais baixas taxas de pobreza entre idosos entre os países da OCDE. Os casos excepcionais da Suíça, Holanda e Dinamarca, em contraste com os demais países, ilustram o fato de a simples afinação em termos de discursos e (aparentemente também em) instituições diretamente envolvidas não ser suficiente para explicar resultados, sendo necessário observar interações entre diferentes instituições (incluindo a existência de negociação coletiva e supervisão pública da negociação) e as práticas e normas sociais que as animam (por exemplo, a norma de garantir a segurança na velhice). Em outro estudo, Mann (2009) observou diretamente efeitos regressivos dos incentivos tributários às aposentadorias privadas no Reino Unido, onde 60% do montante dos incentivos se destinam a pessoas nas faixas mais elevadas de tributação, e nos

Estados Unidos, que terão devotado cerca de US\$300 bilhões em incentivos a aposentadorias privadas no período 2005-2010 às mesmas faixas.

As políticas de emprego e desemprego testemunharam ao mesmo tempo um aumento do envolvimento público direto (provisão) e certa remercantilização. Estes aspectos ambíguos se fizeram presentes na combinação de um seguro-desemprego mais restritivo com políticas ativas de mercado de trabalho – o estreitamento de condicionalidades e redução de benefícios convivendo com a ampliação da oferta de serviços públicos de mercado de trabalho e de licenças (licença paterna e licença de emergência durante a doença de um filho). Alguns países, como a Inglaterra e a Holanda, usaram programas de incapacidade para proteger grupos vulneráveis, dessa forma compensando a redução da responsabilidade pública nos benefícios para os trabalhadores desempregados.¹⁷ Esses programas variaram muito em desenho. Em alguns países, a essas reformas se somou a flexibilização do mercado de trabalho. A Dinamarca, por exemplo, além de flexibilizar seu mercado de trabalho, reduziu a taxa de reposição para o trabalhador de produção médio e reforçou condicionalidades; porém, para os grupos de mais baixa remuneração, sobre os quais recai mais pesadamente o desemprego, ainda provê benefícios muito generosos (Seeleib-Kaiser, *op. cit.*). Ironicamente, as reformas que visaram aumentar a participação no mercado de trabalho introduzindo condicionalidades no recebimento do seguro-desemprego foram mais bem-sucedidas nos países em que o Estado era a instituição mais importante na provisão do referido benefício (como Inglaterra e Dinamarca) que em países onde este é administrado pelos chamados “parceiros sociais” (sindicatos e associações de classe). As mudanças foram mais difíceis e limitadas na Bélgica, França e Alemanha, países nos quais os parceiros sociais têm maior peso na governança do sistema. O mesmo ocorreu com os benefícios de incapacidade, com o deslocamento da ênfase compensatória típica desses benefícios para a ênfase em ativação (recebimento do benefício condicional a algum tipo de atividade por parte do beneficiário) sendo mais bem-sucedido em países, como a Holanda e a Suécia, nos quais o Estado já detinha considerável influência na administração dos benefícios em detrimento dos parceiros sociais.

Na média, segundo as estimativas de Goudswaard & Caminada (2010), as políticas de mercado de trabalho ativo tiveram um efeito positivo e significativo sobre a redistribuição (meados de 2000). Há, porém, grande variação nacional e regional. Ademais, de um modo geral, os países nórdicos, que usaram mais

¹⁷ Isso explica em parte as altas taxas de incapacidade e as baixas taxas de desemprego nas estatísticas desses países, cf. Kenworthy (2004).

consistentemente essas políticas, tiveram taxas de desemprego relativamente baixas dentro da área da OCDE no período recente (até 2008).

Em termos de políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho, a maioria dos países do bloco aumentou a responsabilidade pública na provisão e financiamento públicos de serviços de cuidados a crianças e idosos, ao mesmo tempo em que estimulou elementos de competição de mercado dentro dos serviços de provisão pública e encorajou algum nível de envolvimento do setor privado. Igualmente, há variação nacional importante. O Reino Unido, por exemplo, tem adotado essas políticas visando o emprego feminino, porém não com a orientação de equidade de gênero (Seeleib-Kaiser, *op. cit.*) que é observada na Dinamarca, país que tem os serviços de cuidado mais avançados da área da OCDE. A análise empírica dos impactos redistributivos de algumas dessas políticas, realizada por Goudswaard & Caminada (2010), concluiu que programas públicos para pessoas idosas (especialmente) e para famílias (em menor medida) exerceram, em média, efeito positivo e significativo sobre a redistribuição (meados dos anos 2000).

Finalmente, em relação aos sistemas de saúde, não se observou uma tendência unidimensional de privatização nos países da OCDE, porém, na média, embora tenha ocorrido uma expansão da provisão pública (sobretudo por conta do *catching up* dos países do sul da Europa), a provisão privada cresceu mais rapidamente. Houve um processo de hibridização dos sistemas de saúde, envolvendo principalmente o Reino Unido, a Alemanha e os Estados Unidos. A participação do Estado se expandiu no que se refere à regulação e ao financiamento. Cálculos preliminares da OCDE (2008) para meados de 2000 indicam que os gastos com serviços públicos de saúde reduzem ligeiramente a desigualdade em todos os países da OCDE.¹⁸

Em suma, no que diz respeito aos gastos tradicionais em seguridade e saúde, ainda que tenha havido aumento do acesso à seguridade de trabalhadores não padrão, a participação relativa estatal parece ter se retraído no aspecto provisão e se dilatado nas dimensões regulação e financiamento, especialmente tributário. Por outro lado, novas fontes de bem-estar foram “desprivatizadas” ou “desfamiliarizadas”, com a provisão pública de serviços de cuidado e de programas de ativação (acompanhando uma remercantilização associada a contrapartidas para a obtenção do seguro-desemprego). Além disso, houve modificação nas estruturas de governança, com a convivência de princípios de mercado (competição/escolha e gestão eficiente), na provisão pública, com

¹⁸ Recordando que há vários problemas conceituais e metodológicos para o cálculo do impacto sobre a desigualdade de renda de gastos em serviços.

princípios de prestação de contas, típicos da gestão pública, na provisão de serviços privados – combinações observadas em sistemas de saúde de países de diferentes regimes (Rothgang *et al.*, 2006). De um modo geral, à exceção dos programas de aposentadoria, esses mix público-privados foram individualmente compatíveis com reduções da desigualdade na distribuição de renda.

Tendo brevemente descrito e avaliado reformas recentes em programas centrais do *welfare state*, procederemos à questão de serem ou não as novas tendências tão redistributivas quanto poderiam ser. Nossa questão não é mais, portanto, meramente saber se reformas em programas específicos foram regressivas ou não, mas se elas alteraram o *potencial* de redistribuição do estado do bem-estar, dado que sua institucionalidade tem sido modificada para acomodar uma maior participação privada.

O relatório da OCDE (2008) indicou, como vimos na seção anterior, uma redução da redistributividade das transferências públicas no período recente. Para uma segunda aproximação do problema, utilizaremos evidências sistematizadas no estudo de Goudswaard & Caminada (2010) para 25 países, com base nos dados disponibilizados no relatório OCDE (2008), sobre o potencial redistributivo de políticas sociais públicas e privadas. Os autores constataram que políticas sociais privadas¹⁹ têm uma relação negativa (pequena, porém significativa), e as políticas sociais públicas, uma correlação positiva, forte e significativa com a redistribuição.²⁰ Eles concluíram que a escolha do peso relativo da provisão pública e privada de proteção social afeta o impacto redistributivo do estado do bem-estar (p. 1-2). A causa provável é que programas privados não contêm as medidas de solidariedade em matéria de benefícios que são típicas dos programas públicos (p. 3).

Em meados dos anos 2000, os gastos sociais privados representavam em média menos de 15% dos gastos totais, com grande variação entre os países (9% na Suécia e na Dinamarca, 40% nos Estados Unidos, acima de 25% no

¹⁹ Políticas sociais privadas são políticas com fins sociais (não são a contrapartida por bens e serviços, não são transferências individuais) com um “invólucro” governamental: são obrigatórias (com ou sem redistribuição) ou, quando voluntárias (contam com vantagens fiscais), são redistributivas. Exemplos de políticas privadas obrigatórias com redistribuição: auxílio-doença provido pelo empregador, benefícios acumulados a partir de contribuições obrigatórias (ex.: aposentadoria por idade); políticas privadas obrigatórias sem redistribuição: benefícios de aposentadorias sem vantagens fiscais, atuarialmente justos. Exemplos de políticas sociais privadas voluntárias: benefícios com vantagens fiscais (ex.: contas individuais de aposentadorias, benefícios de aposentadoria e saúde providos pelo empregador).

²⁰ As políticas sociais consideradas seguem a classificação da OCDE. Foram os seguintes programas (que envolvem benefícios físicos e contribuições financeiras): para pessoas de idade avançada, para sobreviventes, incapazes, assistência de saúde, famílias, mercado de trabalho ativo, desemprego, habitação, outras áreas.

Canadá, Coreia, Países Baixos, Suíça e Reino Unido). Porém, esses gastos vêm aumentando desde 1985, em seis países ele cresceu mais que o gasto público (o maior incremento foi observado na Bélgica, no Canadá, no Japão, nos Países Baixos, na Suíça e nos Estados Unidos) (Goudswaard & Caminada, 2010). Esses gastos são em geral voluntários e se valem de deduções fiscais, e podem até ter impactos redistributivos, porém, de um modo geral, as vantagens fiscais têm impacto regressivo.

Os autores desagregaram a análise para observar o efeito ao nível dos programas: os mais redistributivos foram os programas públicos para pessoas idosas e para o mercado de trabalho ativo; os mais concentradores foram justamente as aposentadorias privadas (relação negativa, mas a um nível de significância de 10%). Os autores examinaram tanto o gasto social bruto quanto o líquido e as mesmas relações agregadas foram encontradas.

Com base nessa evidência, pode-se inferir que a divisão público-privada na provisão importa do ponto de vista do potencial redistributivo do *welfare state*.

COMENTÁRIOS FINAIS

Enquanto nos países menos desenvolvidos há uma onda de difusão de instituições de bem-estar social, em boa medida comparável com a onda anterior de expansão na Europa e América do Norte, indicando a centralidade do *welfare state* nos processos de desenvolvimento econômico, especialmente quando conduzidos democraticamente, nos países desenvolvidos, o estado do bem-estar segue vigoroso. De fato, em nenhum dos sentidos apresentados na seção 1 pode o período contemporâneo ser inequivocamente caracterizado como uma crise, tendo-se em mente os vários indicadores de gasto social, que seguiram crescendo nas décadas de redução da atividade econômica a um ritmo superior ao do crescimento do produto. Esse ritmo de crescimento foi, porém, mais lento que o observado no pós-guerra, indicando que possivelmente o *welfare state* maduro tenha “crescido aos limites”. O período contemporâneo deve ser, não obstante, visto como uma nova fase do estado do bem-estar, em que transformações qualitativas ocorreram – menos intensamente no desenho macro e mais extensamente na arquitetura micro dos programas, em que residem regras de inclusão e generosidade – e uma redivisão público-privada se delineia.

Ainda que as mudanças não caracterizem alterações radicais, observa-se um incremental deslocamento de um *welfare* de seguridade em direção a um *welfare* de serviços. Ainda, conquanto as reformas não tenham representado

recuo na responsabilidade pública como um todo e nas áreas novas ela tenha comparecido como provisão direta, nas áreas tradicionais, a responsabilidade pública diminuiu enquanto provisão direta e aumentou como regulação e financiamento.

Essa modificação nas funções do Estado não é inocente distributivamente e pode ser responsável por uma redução da redistributividade do *welfare state* em tempos recentes: a maior utilização de políticas sociais privadas, especialmente em seguridade e saúde, as duas maiores rubricas do gasto social, pode estar abrigando transferências menos redistributivas (típicas do *welfare* fiscal e ocupacional). Por outro lado, o acento em serviços – ocorrendo neste setor uma verdadeira publicização de aspectos privados do bem-estar, como o cuidado de idosos e crianças pequenas e a preparação para o (e inserção no) mercado de trabalho – pode estar refletindo a preocupação com as funções de ativação do estado do bem-estar, isto é, com a capacidade que suas instituições têm de contribuir para relaxar suas próprias restrições financeiras via aumento da participação da população no mercado de trabalho. Estas iniciativas sinalizariam, positivamente, uma resposta robusta das instituições de bem-estar social à desnaturalização da “sociedade do crescimento” que sustentou o consenso do pós-guerra.

Avançar na direção de avaliar se nesse processo o *welfare state* negociou sua alma requer ir além de considerações econômico-financeiras e introduzir um marco normativo. Uma categoria analítica sugerida por David Marquand (2004) pode nos ajudar a avançar na separação do joio do trigo. Esta é a categoria “domínio público”. Seeleib-Kaiser (*op. cit.*) havia tentado distinguir um domínio público como aquele em que o motivo “lucro” é subordinado. Recorrendo à fonte dessa ideia, recuperamos o conceito de Marquand: domínio público se refere ao reino da cidadania, isto é, às dimensões e atividades da vida social reguladas por normas como “equidade” e “serviço” (e não, por exemplo, “lucro” e “lealdades”) voltadas para a promoção do interesse comum. Esse se distingue, portanto, de um domínio privado, em que prevalecem o interesse privado ou as relações afetivas e de reciprocidade ou lealdade. O domínio público não é um setor separado – por exemplo, o setor público –, mas uma normatividade (equidade e serviço) que atravessa diferentes setores. O domínio público pode operar no setor privado (o servidor pode estar imbuído dos motivos equidade e serviço), do mesmo modo que as normas do domínio privado podem estar operando – deslocada e erroneamente – no setor público (o servidor pode estar imbuído da busca de vantagens próprias ou da busca de eficiência em detrimento de equidade ou qualidade).

Essa reflexão tem incidência sobre o campo do bem-estar social. As razões para as reformas – dado que reconhecemos este como o campo da cidadania

– têm de estar contempladas no domínio público: o espírito do serviço e da equidade. Se as reformas, por exemplo, aumentam o acesso, mas conduzem à segregação ou aumentam a insegurança, elas violam o domínio público. A subordinação da motivação lucro via regulação, como sugerido por Seeleib-Kaiser, é um aspecto importante, mas não suficiente para caracterizarmos o domínio público do bem-estar. Em termos mais amplos, sugere-se atenção aos seguintes aspectos de um mix público-privado compatível com o domínio público:

1. princípios: maior nível de certeza possível, maior nível de adequação possível, maior nível de equidade possível, maior nível de cobertura possível;
2. processos: máxima transparência e prestação de contas, oportunidade máxima para participação e deliberação por parte dos “beneficiários”;
3. resultados: expansão equitativa de capacitações (como liberdade real). Pobreza e desigualdade seriam alguns indicadores, mas também a equidade nos padrões de bem-estar obtidos por meio da intervenção.

Em suma, quaisquer que sejam as eventuais vantagens sociais das políticas privadas, sua adoção, dada sua menor capacidade redistributiva e o maior risco que comportam de segregação e segmentação do bem-estar, deveria ser limitada pela observância dos parâmetros do domínio público.

ANEXO IV.1

Tabela 4. 2 Indicadores de gasto social – média OCDE (1960, 1980, 1998)

	1960	1980	1998	1980-1960	1998-1980
GS % PIB	10,1	18,7	22,7	8,6	4
GS/GPT	36,1	43,5	52,4	7,4	8,9
GS/dependente	ND	1,04	1,03	–	0,01
GS real per capita*	ND	2004	3413	–	1409
GS real/dependente*	ND	11374	15557	–	4183

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Castles (2004). GS = gasto público social; GS/GPT = gasto público social sobre gasto público total; GS/dependente = gasto público social por dependente.

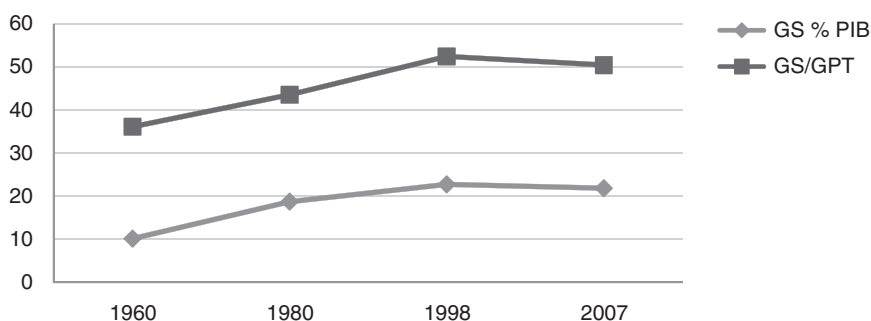
*Em dólares norte-americanos de 1985.

ANEXO IV.2

INDICADORES DE GASTO SOCIAL 2000-2007

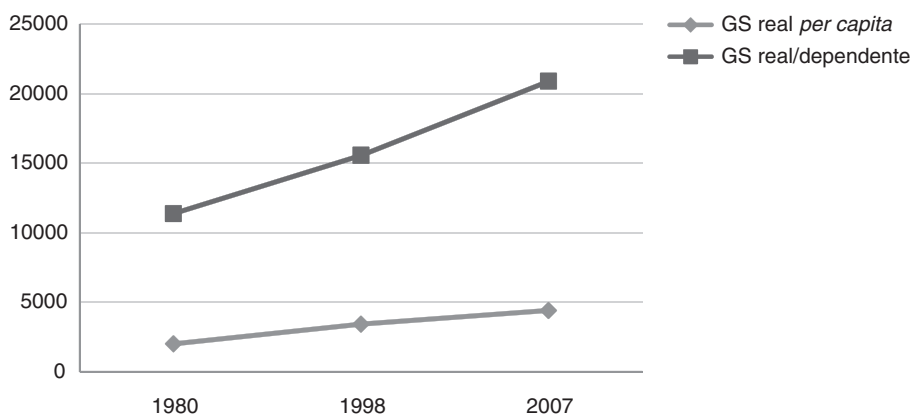
Os indicadores quantitativos do gasto social não revelaram uma quebra no crescimento do *welfare state* na década de 2000. De fato, apesar da pequena redução observada na relação gasto/produto em 2007 em relação a 1998, o montante real de recursos comprometidos, seja *per capita*, seja por dependente, aumentou significativamente. Quanto à convergência, observada entre os anos 1980 e 1998, não se verificou para o gasto real *per capita* ou por dependente entre os anos 2000 e 2007, remetendo à diferenciação entre os regimes.

Gráfico 4.6 Indicadores de Gasto Social



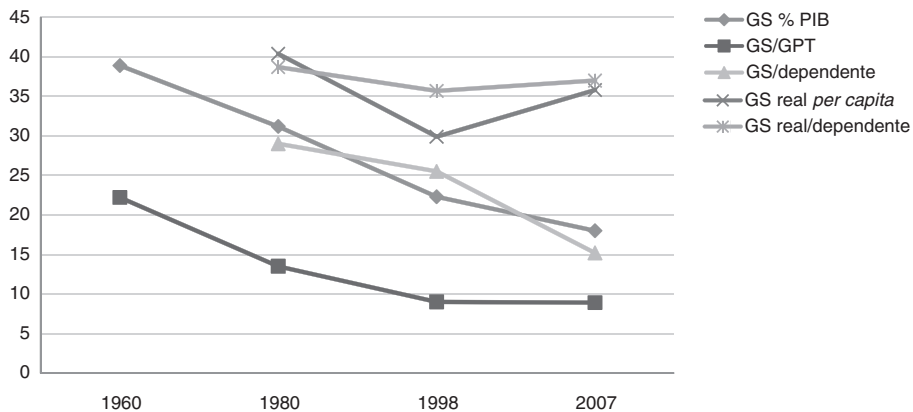
Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Castles (2004) e Expenditure Database OCDE 2009.

Gráfico 4.7 Indicadores de Gasto Social



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Castles (2004) e Expenditure Database OCDE 2009.

Gráfico 4.8 Coeficientes de Variação



Fonte: Elaboração própria com base em dados de Castles (2004) e Expenditure database OCDE (2009).

CAPÍTULO 5

Resistência: regimes, tendências e contratendências

Tendo rejeitado como erro de categoria a tese de uma crise *do welfare state*, passaremos a examinar neste capítulo, por meio da diversidade de estados do bem-estar social, a variedade de respostas às novas circunstâncias externas, representadas pelas transformações econômicas e socio-demográficas das décadas de 1980 e 1990. Esse percurso será feito por meio da observação de prioridades políticas e trajetórias institucionais específicas, com o objetivo de entender como e por que as restrições encontradas, ao contrário de previsões à direita e à esquerda, não constituíram barreiras intransponíveis a assinalar deterministicamente a retração do *welfare state*.

De fato, é possível argumentar que as décadas recentes representam a “idade da razão” do *welfare state*, no sentido em que talvez nunca antes, como agora, sua existência seja tão crucial e sua razão de ser tão justificada para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas e para a promoção do bem-estar de seus cidadãos. O período dourado do pós-guerra se beneficiou de políticas keynesianas de estímulo à demanda efetiva, de uma demografia favorável (em termos de composição etária, crescimento demográfico e composição das famílias) e, de um modo geral, de um mercado de trabalho estável e relativamente igualitário (Esping-Andersen, 1999). A *silver age*, em contraste, se confronta com circunstâncias muito mais sombrias requerendo um esforço público de bem-estar comparativamente muito mais elevado. O que, sim, é objeto de disputa é que tipo de *welfare state*, que estrutura de proteção social e de promoção de oportunidades, deve prevalecer.

Brevemente, recordaremos que as novas circunstâncias representam um novo conjunto de riscos sociais, que guarda pálida semelhança com aquele

que motivou a formação e desenvolvimento dos *welfare states* das economias industriais do pós-guerra. Assim, aos riscos representados pela globalização, se somam os trazidos pela desindustrialização e terciarização da economia e pela nova economia do conhecimento. A paisagem de economias com pequeno grau de abertura, baseadas na indústria e com baixo grau de segmentação entre trabalhadores qualificados e não qualificados, em todo caso abrigados sob a proteção de sindicatos fortes, evanesce rapidamente em favor de outra de economias fluidas, terciarizadas, com mercados de trabalho fortemente segmentados, premiando intensamente a qualificação, além de pouco protegidos, com o enfraquecimento dos sindicatos, e gerando ineditamente desemprego duradouro. A esperança de absorção da mão de obra industrial não qualificada redundante resume-se ao segmento rapidamente crescente, porém pouco seguro e pouco compensador, de serviços para o consumidor. Desigualdades de renda e pobreza absoluta e relativa se amplificaram, ininterruptamente, pós-anos 1980. As origens da riqueza e da pobreza mudaram de eixo e essa nova genealogia interpôs, entre os dois estados, distâncias quase intransponíveis.

Ao lado desses novos riscos, estão os riscos demográficos. Dentre estes se destacam o acelerado envelhecimento das sociedades, que reflete não apenas a maior longevidade de seus membros, como também a queda igualmente acelerada das taxas de fecundidade, abaixo dos níveis de reposição populacional. Mas não apenas ele: as sociedades contemporâneas estão assistindo a mudanças sem precedentes na estrutura das famílias e em suas dinâmicas internas, com o aumento de separações e da instabilidade marital, o crescimento de famílias homogâmicas (resultantes do casamento entre pessoas com características socioeconômicas idênticas), a proliferação de famílias não padronizadas e o incremento no emprego feminino. Então, em contraste com os anos dourados que enfrentaram estrutura demográfica favorável – longevidade relativamente baixa e fecundidade relativamente elevada –, bem como se apoiaram em estruturas familiares padronizadas e estáveis, centradas no chefe de família masculino, cuja remuneração (e posteriormente aposentadoria e finalmente pensão) era o sustento de sua esposa (cuidadora) e dos filhos numerosos, e construíram estruturas de proteção social subsidiárias às famílias e ao mercado de trabalho para lidar com imprevistos e contingências do ciclo de vida, os “anos de prata” confrontam obstáculos bem mais sérios. Em particular, sob a pressão da economia (com a frágil e polarizada estrutura de emprego) e da demografia (com a elevação macro da razão de dependência e a fragilização micro das famílias), eles têm que se haver também com impossibilidades seja das famílias, seja do mercado de trabalho de garantir bem-estar em termos não apenas adequados, mas sustentáveis no longo prazo. Nas novas circunstâncias, o *welfare state* é

chamado a desempenhar um papel ainda mais essencial, de restaurar a (ou compensar pela) disfuncionalidade de duas das instituições mais importantes de promoção de bem-estar nas economias de mercado contemporâneas.

Certamente, essa nova responsabilidade requer uma transformação do próprio *welfare state*. Porém, essa não é apenas uma questão tecnológica, de se especificar, dadas as novas condições, o novo conjunto ideal de intervenções públicas. Até porque os objetivos da intervenção não são inequívoca e naturalmente dados; mas também porque novos percursos são em parte condicionados por trajetórias pretéritas que incluem o conjunto de instituições existentes e os interesses diretos ou indiretos envolvidos em sua continuidade, além de percepções e valores socialmente disseminados (em parte, condicionados e reproduzidos pelas instituições do próprio *welfare state*). Em particular, reformas de estados do bem-estar social têm enfrentado notória resistência, seja de grupos organizados, seja da opinião pública (registrada em pesquisas de opinião), assinalando talvez uma assimetria entre os processos de constituição do *welfare state* (fortemente marcados por uma política de classes ou de coalizão de classes) e os processos de reformas de *welfare state* consolidados (que estariam resguardados por uma “nova política”, a de uma comunidade de clientelas organizadas, resistente à retração de titularidades adquiridas, que imporá custos políticos significativos aos perpetradores da retração).

A análise desses fatores não pode prescindir de referência aos espaços nacionais em que eles se formam e se multiplicam, se modificam e se difundem. De um lado, a diversidade de respostas às novas circunstâncias *reflete* a existência de diferentes configurações de bem-estar social, que, seguindo a literatura *mainstream*, chamaremos de regimes de bem-estar: o vetor resultante de diferentes percursos históricos, institucionalidades, economias políticas, objetivos e resultados alcançados. Por outro, essa diversidade *projeta* diferentes tendências e terá de se haver com diferentes resistências. Porém, é razoável supor similaridades de percursos-objetivos-resultados entre experiências nacionais de modo a situar a análise em um plano intermediário de abrangência entre o global (ou médio), que não tem existência concreta (por exemplo, os países da OCDE), e o plano local, com suas inúmeras particularidades concretas, e assim desfrutar dos benefícios de uma generalização inteligível.

De fato, a observação dos indicadores médios dos países da OCDE esconde grandes diferenças nos níveis e estruturas de gasto, bem como nas modalidades de financiamento e nos resultados da intervenção pública. Não obstante ela revela, sobretudo a partir de um enfoque dinâmico, a existência de reações sistêmicas a causas aparentemente comuns (como a crescente mercantilização dessas sociedades) –, como, por exemplo, a elevação do gasto social médio

verificada em quase todos os países da área entre as décadas de 1950 e 2000 (reação social “autoprotetora”), acompanhando o desenvolvimento desses países, em particular de seus mercados de trabalho, e a partir da década de 1980, acompanhando o aumento da desigualdade e da pobreza. Revela ainda a existência de efeitos sistêmicos comuns – como, por exemplo, a redução da desigualdade da renda de mercado promovida pela redistribuição em quase todos os países do bloco (resultante da reação social “autoprotetora”). Outro aspecto que emerge da análise “no atacado” é a sugestão de que não apenas o *welfare state* é um arranjo que se disseminou no mundo, inclusive para contextos não OCDE, os “*welfare state* emergentes”, mas que haveria mesmo um processo de *catching up*, com a diminuição do ritmo de crescimento dos *welfare states* centrais e a aceleração dos periféricos. Mesmo assim, persistem diferenças significativas nessas realizações, refletindo as diferentes prioridades e estratégias nacionais. Análise empírica tem validado a hipótese de que os países se agrupam em aglomerados com relação a essas variáveis. Essa observação estimulou o enfoque analítico das tipologias, o qual buscou injetar conteúdo histórico-institucional e ideacional à análise estrutural, desenvolvida exclusivamente em termos do desdobramento de forças motrizes do desenvolvimento capitalista. “Regimes de estado do bem-estar social” emergiram, dessas tipologias, como configurações particulares de prioridades, estratégias e resultados, como destinos de processos político-históricos, de construção institucional e de economias políticas, o que abriu um fértil campo para a concepção e teste de hipóteses teóricas.

Tipologias têm limites óbvios. Elas substituem experiências efetivas por tipos ideais, puros, e, portanto, “distorcidos”. Elas enfatizam traços comuns dessas experiências e deliberadamente suprimem elementos dissidentes, apostando que o âmago das experiências tenha sido captado nos traços comuns. Nesse sentido, como teorias explicativas, elas estão sempre vulneráveis a dinâmicas subversivas que possam se desenvolver entre os traços comuns e os incomuns. Porém, elas são úteis não apenas porque proveem inteligibilidade a arranjos institucionais existentes, como também por permitir a geração de hipóteses sobre eventos futuros. Por exemplo, dada a caracterização de certo regime em termos de um conjunto de traços nucleares, espera-se que sob novas circunstâncias a reação seja especificável por referência ao regime. Caso isso não ocorra, duas possibilidades devem ser exploradas: mudança de regime ou inadequação da própria tipologia. De fato, se há um consenso na análise do *welfare state* é que não há um modelo único; onde há certo dissenso é em relação à tipologia mais adequada – e mesmo aqui a superposição de tipos ideais é a norma, grande parte da divergência se limitando aos tipos que deveriam

ser acrescentados à tipologia dominante, que invariavelmente opõe os Estados Unidos à Suécia ou à Dinamarca.

No restante deste capítulo trataremos, na próxima seção, das tipologias de estado do bem-estar social que se desenvolveram no pós-guerra, com o objetivo de montar o esquema analítico que será empregado, na seção seguinte, para avaliar os estados do bem-estar social dos países centrais, em suas distintas respostas às novas pressões. Nesta, consideraremos as características centrais dos regimes, questões relativas à redistribuição (grau de redistribuição, estrutura de financiamento, composição gasto/financiamento), questões de sustentabilidade financeira e política e, finalmente, tendências à convergência ou à persistência dos regimes. A última seção conclui o capítulo.

REGIMES DE BEM-ESTAR E ESQUEMA ANALÍTICO

O estudo dos regimes de bem-estar ganha impulso com a contribuição pioneira de Wilensky e Lebeaux (1958, 1965), logo seguida pela tipologia desenvolvida por Titmuss (1968, 1974). Essa primeira leva de estudos reconhece a existência de (pelo menos) dois modelos de estado do bem-estar social, residual e institucional.

O modelo residual corresponderia aos estados do bem-estar social com níveis diminutos de gasto social e políticas sociais seletivas, baseadas em testes de meios, desenhadas para complementar falhas não sistemáticas de famílias e mercado de trabalho no atendimento às necessidades básicas de indivíduos ou grupos específicos. O modelo institucional incorporaria a noção de que o estado do bem-estar social, robusto e composto por um conjunto de intervenções de caráter universal, é um ingrediente essencial ao funcionamento normal da sociedade industrial – nesse sentido, “institucional”. Na visão de Wilensky e Lebeaux, o processo de industrialização e, em geral, o desenvolvimento econômico levariam necessariamente à conversão do estado do bem-estar social residual ao institucional, como resposta funcional às necessidades de uma sociedade industrial na qual todos, por um motivo ou por outro, involuntariamente, se tornam dependentes de *welfare* – o que os autores observaram estar ocorrendo nos Estados Unidos ao longo da década de 1950.

A distinção residual/institucional é retomada por Titmuss (1968) e posteriormente (Titmuss, 1974) reelaborada como uma tricotomia, para incluir os diferentes modelos de provisão de bem-estar social existentes no mundo desenvolvido. Na reelaboração, os eixos analíticos originais “tamanho” (pequeno ou grande) e “cobertura” (seletiva ou universal), superpostos na dicotomia

original, são acrescidos de uma terceira dimensão, o critério de distribuição dos benefícios. Essa distinção se revelará essencial para dar conta da variedade de modelos *entre* os (grandes *welfare states* de) países desenvolvidos, invisível na tipologia original de Wilensky e Lebeaux.

Titmuss observa três modelos, baseados em três critérios distintos de distribuição: o modelo residual (*residual welfare model of social policy*), baseado no princípio da subsidiariedade, segundo o qual o mercado e a família são os canais naturais de satisfação das necessidades individuais, e apenas quando eles falham as instituições do bem-estar social entram em cena (por exemplo, os Estados Unidos); o modelo industrial (*industrial achievement-performance social welfare*), baseado no mérito/desempenho, que reserva às instituições do bem-estar social o papel, coadjuvante ao mercado, de assegurar que necessidades sejam satisfeitas com base no mérito, desempenho no trabalho e produtividade (por exemplo, a Alemanha); e o modelo institucional (*institutional redistributive*), com base nas necessidades sociais,¹ que atribui um papel central às instituições do bem-estar, principalmente na provisão de serviços universais (por exemplo, a Inglaterra). A introdução do terceiro eixo explicita a teoria de redistribuição de cada modelo: no modelo residual, há uma redistribuição mínima em resposta a disfuncionalidades excepcionais das instituições centrais de promoção de bem-estar; no modelo industrial, a redistribuição promovida pelo estado do bem-estar social é proporcional à distribuição de recompensas que ocorre no mercado; no modelo institucional, a redistribuição é progressiva e respeita as necessidades sociais.

Várias outras tipologias se seguiram a essas classificações seminais. A tipologia mais referida na literatura contemporânea é a desenvolvida por Gosta Esping-Andersen, em *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, de 1990.² Essa tipologia se apoia fortemente – e reconhecidamente – naquela proposta por Titmuss. A contribuição de Esping-Andersen, nesse sentido, é, principalmente, (1) formalizar as características institucionais centrais de cada um dos “mundos” e documentá-los empiricamente em termos dessas características e (2) fornecer uma hipótese teórica quanto à origem e desenvolvimento desses mundos.

Como ponto de partida, Esping-Andersen (1990) propõe a definição abrangente de estado do bem-estar social como a personificação de uma determinada economia política, de um relacionamento padronizado entre o estado

¹ Recordando a definição de Titmuss, explicitada no Capítulo 2, necessidades sociais são necessidades socialmente criadas e reconhecidas.

² Arts & Gelissen (2002) fazem uma revisão do estado das artes das tipologias de *welfare states*.

e o mercado: um conjunto amplo de intervenções, não limitadas à combinação de programas de transferência de renda e serviços sociais, envolvendo também as políticas de emprego e de mercado de trabalho e as políticas macroeconômicas em seus efeitos esperados sobre o bem-estar social (Esping-Andersen, 1990).

Esse conjunto de intervenções pode ser analisado em três eixos. Em um primeiro eixo se observa a combinação entre a ação pública e a privada na promoção de bem-estar; o grau de independência promovido em relação aos ganhos de mercado para a realização de bem-estar ou “desmercantilização” é o segundo eixo; e o terceiro é a modificação da estratificação social promovida pelo conjunto de instituições de bem-estar. O primeiro eixo analítico é instrumental para a realização dos resultados substantivos dos dois últimos. Em suma, para sabermos que tipo de estado do bem-estar social estamos analisando, observamos a combinação público-privada (x) que conduz a certo grau de desmercantilização (y) e à determinada estratificação da sociedade (z).

A pergunta é meramente classificatória: diferentes combinações (x) conduzem a maior ou menor desmercantilização (y) e a modificações do tipo (z) na estratificação social produzida pelo mercado. Muito embora se possa argumentar que o interesse de Esping-Andersen seja, em última instância, determinar as configurações de bem-estar mais ou menos bem-sucedidas em promover desmercantilização e maior igualdade,³ a análise acomoda a descrição de uma variedade de resultados da intervenção pública.

A economia política que em cada sociedade engendra diferentes possibilidades, seja de desmercantilização, seja de estratificação, tem origem na formação política dos estados de bem-estar. Na análise de Esping-Andersen, a história desses arranjos institucionais se confunde com a história política dos países, em particular, com os processos de construção do Estado nacional e a

³ A noção de desmercantilização é inspirada na tensão entre duas teses: a tese de Karl Polanyi (2008), segundo a qual uma economia mercantil requer a plena mercantilização do trabalho (ao mesmo tempo que se ressentir dela, que pode destruir o tecido social), e a tese de T. H. Marshall (2009), segundo a qual uma comunidade política de cidadãos iguais requer a garantia de direitos sociais iguais independentemente do contrato de trabalho. Esping-Andersen sintetiza as duas na tese de que o estado do bem-estar social é, nas sociedades contemporâneas, o agente que, ao promover direitos sociais (uma forma de autoproteção da sociedade, pode-se dizer), implementa algum grau de desmercantilização do trabalho: ele diminui a dependência do trabalho como mercadoria para a provisão de bem-estar, e assim reconcilia a economia mercantil consigo mesma, ao mesmo tempo em que realiza uma certa aspiração normativa de libertação do *cash nexus*. A noção de modificação da estratificação social, já presente na análise de Titmuss, é, no espírito classificatório da análise de Esping-Andersen, formalizada por meio da ideia de que os estados do bem-estar social, através da distribuição de benefícios, produzem uma estratificação social secundária, que pode reforçar ou modificar, em várias direções, a estratificação produzida pelo mercado de trabalho.

incidência de forças políticas diversas nesses processos – tipicamente, o catolicismo, o conservadorismo e a social-democracia. Conquanto o *tamanho* do gasto social não se correlacione tão claramente com estes fatores políticos, se associando mais a fatores econômicos, como o nível de desenvolvimento, e demográficos, como o progressivo envelhecimento da população, o *formato* específico de cada estado do bem-estar social parece responder a variáveis essencialmente políticas. Em particular, a variação de repertórios institucionais, observada entre os estados do bem-estar social existentes, corresponderia a variações nas coalizões de classe que dominaram a história política dos diferentes países. No interior dessas coalizões, a variável isolada mais importante parece ter sido o poder de mobilização política da classe trabalhadora para motivá-las e liderá-las (Esping-Andersen, 1990). Na origem, em função da composição intersetorial da economia, na qual um grande setor rural em contração convivía com um diminuto setor urbano-industrial em expansão, as alianças rural-urbano, fortemente condicionadas pelo poder de mobilização dos trabalhadores, mas também sensíveis à estrutura agrária e ao poder de mobilização dos proprietários rurais, foram essenciais. Em seu desenvolvimento posterior, no pós-guerra, a capacidade de atrair a então numericamente importante classe média para os benefícios do *welfare*, e assim “forjar sua lealdade”, foi fundamental para a consolidação dos grandes *welfare states* europeus continentais (idem).

A partir dos três eixos analíticos e da reconstrução história da formação política dos *welfare states*, Esping-Andersen identifica três mundos de estados de bem-estar. São eles o Liberal (no sentido europeu, *laissez-faire*, do termo), com elevada provisão privada, baixo grau de desmercantilização e dualização do bem-estar; o Conservador (no sentido europeu, *ancien régime*, do termo)/Corporativo (relativo a corporações e sindicatos), com forte provisão pública, grau intermediário de desmercantilização e segmentação ocupacional do bem-estar; e o Social-democrata, com elevadas provisão pública e desmercantilização, e universalismo. O legado político social-democrata aparece como decisivo nos resultados de desmercantilização e “social-democratização” geral, assim como decisivas são a herança católica como força política e o legado histórico do estatismo autoritário para um viés conservador e corporativista estatista, e os movimentos trabalhistas fortes para contrarrestar a estratificação liberal. A formação liberal se caracteriza pela ausência de tradições estatistas fortes (mas não ausência do Estado, que viabilizou o lugar central a ser ocupado pelo mercado) e por um papel menor dos movimentos trabalhistas (Esping-Andersen, 1990).

No livro de 1990, Esping-Andersen apoia sua tipologia em análise empírica de aglomerados baseada em indicadores de desmercantilização, estratificação

social e mix público-privado, a partir de dados sobre transferências monetárias (aposentadorias, seguro-desemprego e auxílio-doença), relativos a 1980, para um conjunto de 18 países da OCDE. Posteriormente, o autor revisita sua tipologia (Esping-Andersen, 1999, 2009) e encontra alguma confirmação para a configuração original, sobretudo, no volume de 1999, em que o tema é extensamente reexaminado, com dados relativos às décadas de 1980 e 1990.

O novo *The social foundations of post-industrial societies* (1999), contudo, mais que atualizar os dados para o novo período, é um esforço de integrar os três pilares de bem-estar “mercado”, “Estado” e “famílias” em uma grande narrativa sobre as profundas transformações ocorridas nas “sociedades pós-industriais” e suas estratégias de adaptação. A ênfase agora recai sobre os novos riscos e necessidades sociais e, conseqüentemente, sobre as políticas de família e a provisão de serviços. Essa mudança de perspectiva é, em parte ao menos, uma reação a críticas da literatura secundária⁴ ao *The Three Worlds*, especialmente à que apontou o subdesenvolvimento analítico de uma perspectiva de gênero. Esse ponto cego da análise em *The Three Worlds* teria impedido o autor de apreciar adequadamente o papel das famílias na equação de bem-estar. De fato, *The Three Worlds* trata exclusivamente dos pilares “Estado” e “mercado”, singularizando as políticas de manutenção de renda, em detrimento dos serviços sociais e, em particular, dos serviços de cuidado.

A crítica feminista teve como alvo a noção de desmercantilização. A desmercantilização, como objetivo a ser perseguido pelo *welfare state*, seria insensível à aspiração de independência econômica das mulheres. Esta aspiração, por sua vez, se satisfaria justamente por meio da “mercantilização” das mulheres, isto é, sua participação plena, e em igualdade de condições com os homens, no mercado de trabalho. Acomodando a crítica, Esping-Andersen incorpora uma nova dimensão à sua análise, a “desfamiliarização”. Esta corresponde ao grau em que o bem-estar dos indivíduos independe da provisão familiar, ou o “grau em que o comando de recursos econômicos dos indivíduos é independente de reciprocidades familiares ou conjugais” (Esping-Andersen, 1999). Em sua visão, a desfamiliarização seria o passo que precederia a mercantilização das mulheres, reivindicada pelo movimento feminista: ou seja, à medida que os cuidados familiares são desfamiliarizados, por meio de serviços de cuidado externos (como creches e centros para idosos), a participação econômica reivindicada pelas mulheres, sobre quem costumam recair, se tornaria factível.

⁴ Várias delas consideraram a tipologia inadequada, necessitando reconhecer a existência de outros regimes (como, por exemplo, o sul da Europa, os Antípodas Austrália e Nova Zelândia, os países asiáticos), ou ainda responder a dificuldades colocadas por países considerados híbridos, como a Holanda, a Bélgica, a França e o Japão.

Mas a desfamiliarização seria também um passo no caminho da desmercantilização das mulheres. Em outras palavras, a desmercantilização das mulheres (sua liberação do jugo pleno do mercado e, portanto, seu acesso direto a direitos sociais) deveria ser precedida de sua mercantilização (sua inserção em igualdade de condições no mercado de trabalho), e esta, de sua desfamiliarização (sua liberação do trabalho doméstico não pago, que é em geral a contrapartida do sustento econômico por parte dos maridos).

Do mesmo modo que o conceito de desmercantilização, a desfamiliarização tem um duplo significado: o conceito capta as diferentes intensidades do fenômeno que descreve, mas carrega a valorização implícita da independência econômica e da autonomia individuais. Ademais, um ponto insistentemente elaborado por Esping-Andersen no volume de 1999, a desfamiliarização desempenha uma função econômico-financeira estratégica no desenho do novo estado do bem-estar: ela representa maior segurança econômica para as famílias (agora com dois trabalhadores), portanto menor necessidade de proteção social diante de um mercado de trabalho instável, e potencialmente uma base fiscal mais ampla para o próprio *welfare state*.

Uma segunda revisão conceitual se segue à atenção às famílias como provedoras de bem-estar: a adoção por Esping-Andersen do conceito de “regimes de bem-estar”, em substituição aos “regimes de *estado* do bem-estar social”, do *The Three Worlds*. A ideia é que, mais que meramente o formato do pilar público (o regime de estado do bem-estar), é a forma como os três pilares básicos se combinam na provisão de bem-estar o aspecto distintivo das configurações. De fato, a introdução da desfamiliarização no volume de 1999 produziu mundos de bem-estar com novas diferenciações. Por exemplo, enquanto a dimensão da desmercantilização marca a diferença entre os mundos norte-americano e europeu, respectivamente, pouco e muito desmercantilizados, a desfamiliarização revela dois regimes europeus, um fortemente familista (a família é um pilar importante), a Europa ocidental e mediterrânea, e o outro, o da Europa nórdica, mais “individualista”. Além de descritivamente mais rico, esse deslocamento conceitual faz sentido também como reação a pressupostos que se alteraram. No mundo do pós-guerra, famílias e mercado de trabalho são paisagens quase fixas, a variável é realmente a intervenção pública. Famílias e mercado de trabalho, contudo, sofrem mudanças nas últimas décadas que fragilizam estruturalmente sua capacidade de suprir bem-estar. Frente às instabilidades nos mercados de trabalho e nas relações maritais, relegar a provisão de bem-estar às famílias representa perda de capacidade de geração de renda (e maior risco de pobreza, sobretudo infantil), caso as mulheres sigam confinadas ao trabalho doméstico, ou, então, taxas de fecundidade declinantes, em troca

de maior participação econômica feminina. As políticas de apoio às famílias, em particular as políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho, se tornam peças essenciais do repertório do *welfare state* contemporâneo – mostrando que a atenção ao regime de bem-estar não significa uma diminuição em importância do pilar público, mas a necessidade de uma constante reavaliação de sua função na combinação de bem-estar.

The Social Foundations descreve, então, os encontros e desencontros entre os regimes de bem-estar existentes e os novos pressupostos econômicos e sociais das “sociedades pós-industriais”. Diante dos novos riscos sociais, a manutenção de repertórios de políticas concebidos para outras circunstâncias pode aprofundar desarranjos e intensificar os riscos que visava corrigir. As opções dessas sociedades seriam essencialmente três: individualizar os novos riscos sociais e conviver com polarizações e desigualdades (a opção adotada pelo regime liberal), coletivizar os riscos e criar uma divisão entre *insiders* e *outsiders* (a opção adotada pelo regime conservador), ou socializar os riscos e promover a universalização do bem-estar (a opção adotada pelo regime social-democrata). Segundo Esping-Andersen, as respostas às novas circunstâncias pós-industriais são dependentes de trajetórias trilhadas previamente: ou seja, em boa medida, os regimes do pós-guerra, que na realidade se consolidaram ao longo das décadas de 1960 e 1970, acabaram condicionando as estratégias de adaptação.

A realidade dos novos riscos sociais, contudo, sugere ao autor caminhos para um *welfare state*, ao mesmo tempo, sustentável e comprometido com a desmercantilização e a universalização. Os dois riscos mais importantes gerados pelo mundo pós-industrial seriam o mercado de trabalho instável e segmentador (atravessado pelos eventos globalização, novas tecnologias, terciarização) e as taxas de fecundidade declinantes (que imporão limites sistêmicos importantes). Esses riscos indicam, para Esping-Andersen, que o novo *welfare state* deveria contribuir para o aumento da demanda por trabalho, e assim melhorar o emprego e eventualmente também a estrutura do emprego, e criar condições propícias à interrupção no declínio da fecundidade. O mesmo conjunto de políticas que serve a um objetivo poderá servir ao outro.

A forma como o *welfare state* atingiria os objetivos é definida a partir de uma análise dos componentes das decisões das famílias. Três são as decisões singularizadas pelo autor: a decisão de ofertar trabalho (especialmente o trabalho feminino), a decisão correlata de demandar serviços fora da família, no lugar de internalizar a provisão de serviços, e a decisão de ter filhos. As três decisões são afetadas por políticas públicas similares: a presença (ou ausência) de serviços sociais de cuidado (creches e cuidados para idosos) e políticas de

apoio às famílias (licenças parentais, prestações familiares). Esse conjunto de políticas viabilizariam o trabalho feminino e o emprego em tempo integral das mulheres, favoreceriam a criação de empregos no setor de serviços (público e privado) e, ao diminuir o custo de oportunidade da maternidade (empregos, carreiras, realização profissional), tornariam a decisão de ter filhos uma opção atraente para as mulheres que desejem ter filhos.

A intervenção pública deve ainda buscar suavizar a maior incidência dos riscos sociais do desemprego e da baixa qualificação sobre indivíduos pertencentes a classes sociais em desvantagem e, sobretudo, sobre as novas gerações, cujas chances de vida estão fortemente marcadas pelas circunstâncias familiares – desse modo impedindo que se ossifiquem desvantagens. Enquanto um estado do bem-estar social residual poderia dar conta dos que ficaram à margem das vantagens sociais e econômicas, apenas um estado do bem-estar social universal, ao universalizar as oportunidades, poderia afetar oportunidades para gerações presentes e as chances de vida das novas gerações. Parte dessa influência é exercida via políticas de transferência de renda (como as licenças e prestações familiares); outra parte, via provisão de serviços vários, entre eles se incluem os serviços de cuidado e as políticas de mercado de trabalho ativo.

No volume de 2009, intitulado *A revolução feminina incompleta*, Esping-Andersen retoma o tema das famílias. Dessa vez, o foco é o fato de a revolução feminina do emprego ter, na realidade, contribuído para aprofundar desigualdades e por isso precisar se “completar”. Ela não apenas precisaria garantir formas efetivas de conciliação da vida familiar com o emprego de *todas* as mulheres, garantindo, portanto, o acesso também das mulheres em desvantagem econômica ao mercado de trabalho (as que têm menor participação econômica e também maior instabilidade marital),⁵ como também ela deveria atentar para novas fontes de desigualdades, como os casamentos socioeconomicamente homogâmicos. Essas desigualdades preocupam especialmente pelo efeito sobre a estrutura de oportunidades das crianças e, portanto, sobre suas chances de vida. O investimento social público nas crianças – universal por conta das evidentes externalidades sociais representadas pelas crianças – é o aspecto mais enfatizado no livro, como uma intervenção multifuncional que exerce efeitos sobre o mercado de trabalho (aumento da capacidade produtiva), sobre as famílias (maior segurança econômica por conta do aumento da capacidade de geração de renda e de obter emprego) e sobre o próprio *welfare state* (aumento da base tributária, menor necessidade de proteção social), além de efeitos sistêmicos (aumento da taxa de

⁵ O emprego feminino e a instabilidade marital estão positivamente correlacionados com a educação, sendo desse modo reforçador de desigualdades.

fecundidade, aumento da mobilidade social, diminuição da pobreza duradoura e da desigualdade, crescimento econômico) e intergeracionais (equalização da estrutura de oportunidades). Esse investimento se traduz em transferências monetárias e progressivamente mais em serviços (creches e pré-escola).

Como já mencionado, enquanto o volume de 1990 realçava as transferências monetárias (aposentadorias, seguro-desemprego e auxílio-doença), os volumes de 1999 e 2009 descrevem um Estado de serviços sociais robusto como a melhor resposta para as novas circunstâncias limitativas do progresso social. Estas exigiriam um *welfare state* envolvido com a ativação dos cidadãos e comprometido com a efetiva igualdade de oportunidades, e nesse sentido, menos visível em sua função clássica de redistribuição de renda ao mesmo tempo em que mais visível na função recente de afetar a própria distribuição primária de renda (via seus efeitos sobre o emprego). Se o *welfare state* do pós-guerra se apoiava “passivamente” no consenso político em torno do pleno emprego gerado por políticas econômicas keynesianas, o *welfare state* do mundo globalizado, *high-tech* e terciarizado é um agente fundamental na promoção de emprego e mobilidade ocupacional, sendo, nesse sentido, uma instituição que integra o núcleo do sistema econômico contemporâneo.

Contudo, esse redirecionamento não é unânime entre os países da OCDE. Nos mundos reais de bem-estar a função de reação é diversificada: a adaptação às novas circunstâncias é fortemente condicionada pela economia política do regime.

Para procedermos à análise dos regimes, adotaremos as variáveis singularizadas nas análises de Esping-Andersen – desmercantilização, mix de provisão, estratificação social e desfamiliarização – e acrescentaremos duas mais. São elas as taxas de desemprego e de fecundidade. A inclusão do desemprego entre as variáveis estruturantes dos regimes se justifica pela associação que se estabelece na origem dos *welfare states* entre estes e o pleno emprego. Esta associação existe porque os *welfare states* foram concebidos como operando em estreita complementaridade com o mercado de trabalho (e explicitamente comprometidos com a garantia do pleno emprego como um direito de cidadania), e também porque o pleno emprego é a condição financeira ideal para a sua sustentação, implicando menor necessidade de proteção social e maior base tributária. Ademais, de certo modo, a taxa de desemprego é uma variável endógena ao *welfare state* na medida em que é afetada pelo mix de políticas de oferta e demanda de trabalho.

A inclusão da variável taxa de desemprego cria uma tensão com a variável desmercantilização: afinal de contas, o *welfare state* visa a tornar os cidadãos independentes do mercado ou inseri-los e mantê-los no mercado de trabalho e assim “mercantilizá-los”? A primeira possibilidade é pensar o compromisso com o pleno emprego como um compromisso com a *opção* do emprego: a

promoção de condições favoráveis ao exercício do trabalho em várias fases do ciclo da vida adulta. A segunda possibilidade é pensar que a opção de trabalhar, promovida pelo *welfare state*, é compatível com um esquema de solidariedade social, fortemente abastecido pela participação econômica, que permita aos indivíduos, em vários momentos de suas vidas, optar por estar fora do emprego, quando, por exemplo, decidem ter filhos, ou mudar de carreira ou se envolver temporariamente em atividades sem remuneração.

A variável taxa de fecundidade se apresenta como relevante por razões análogas: idealmente, o *welfare state* deveria apoiar as decisões de formação e desenvolvimento das famílias, já que a reposição da população tem um valor social muito grande. Igualmente, este é um fator importante para a sustentabilidade financeira do *welfare state*, já que uma crescente população ativa pode compensar o aumento da longevidade (custos menores para o *welfare state*) além de representar uma base fiscal mais ampla. Aqui, vale o comentário análogo ao relativo à mercantilização como opção: a promoção de condições favoráveis às decisões reprodutivas autônomas das famílias, mais que políticas paternalistas, diretamente natalistas e indiretamente mercantilizantes, deveria ser o objetivo da política pública caso esta visasse reconciliar-se com o ideal de desmercantilização. Como no caso do desemprego, as taxas de fecundidade são sensíveis às políticas de família dos *welfare states*.

Na prática, como veremos, diferentes regimes possuem diferentes estratégias relativas ao desemprego e às taxas de fecundidade, bem como às demais variáveis estruturantes. Na análise dos regimes, mesmo conscientes de que os nomes dos tipos (liberal, conservador-corporativo, social-democrata), além de polissêmicos, se referem a eventos históricos que serão em algum momento superados por outros fatores causais da armadura dos regimes, optamos por manter a terminologia original de Esping-Andersen (1990) para os regimes por dois motivos. O primeiro é que a alternativa de batizar os regimes com o nome de regiões do mundo (Europa continental ou nórdica, por exemplo) ou por conta de afinidades linguísticas (família anglo-saxã, por exemplo), ainda que suportada pela análise empírica, tem o inconveniente de uma inconstância de pertencimento maior (países de determinada região/família que mudam de características) que o batismo segundo explicações teóricas sobre origens e características institucionais dos mesmos (que ainda que variem devem fazê-lo em um horizonte temporal mais longo). O segundo motivo é que nomear os regimes segundo tipos “teóricos” tem a vantagem de portar uma compreensão de fatores causais, trajetórias e tendências e, portanto, permitir que hipóteses, que incluem a própria tipologia proposta, sejam testadas. Visto, contudo, haver razoável superposição factual entre regiões, famílias e regimes teóricos,

nas demais seções, suas denominações serão utilizadas intercambiavelmente. Assim, regime liberal e família anglo-saxã, regime conservador-corporativo e Europa continental, e regime social-democrata e Europa nórdica ou Escandinávia serão frequentemente utilizados de modo intercambiável.

OS REGIMES LIBERAL, CONSERVADOR-CORPORATIVO E SOCIAL-DEMOCRATA

Nesta seção, analisaremos os regimes segundo as variáveis estruturantes definidas na seção anterior e observaremos como reagiram de modo diferenciado às pressões contemporâneas. Duas tabelas sinóticas (5.1 e 5.1.1) com as variáveis estruturantes por regime, e outra, com os principais indicadores (5.2) por regime, podem ser encontradas ao final da seção. O Anexo V.1. traz os mesmos indicadores por país, nas últimas três décadas.

O regime liberal

O regime liberal se caracteriza por um baixo grau de desmercantilização, uma vez que o acesso ao bem-estar se baseia fortemente no mercado, seja por meio do *welfare* ocupacional (aposentadorias e planos de saúde fornecidos por meio do emprego), seja do *welfare* fiscal (deduções tributárias apoiando planos privados de pensão e/ou saúde) que complementam a seguridade social mínima, e provê assistência social limitada e temporária, com teste de meios, aos necessitados. Desse modo, o regime gera uma estratificação dual no bem-estar público entre os incluídos (com níveis de bem-estar residuais) e o restante da população, que supre suas necessidades principalmente no setor privado de provisão. Como o mercado é o principal pilar de bem-estar, este regime se apoia fortemente no pleno emprego de uma força de trabalho abrangente, que inclui jovens, mulheres e idosos (Esping-Andersen, 1990, 1999, 2009; Pierson, 2006; Castles, 2004; Castles *et al.*, 2010; Mann, 2008).

O objetivo da intervenção pública é, pois, apoiar o mercado como pilar de bem-estar, seja por meio de isenções tributárias a empregadores ou a consumidores de planos e serviços privados, seja pela provisão residual de bem-estar apenas aos que não se inserem. Como na contabilidade da OCDE as isenções tributárias, mesmo que viesadas para estratos não pobres da população, contam como gasto social tributário, o gasto público social *líquido* dos países integrantes desse regime ainda que pouco redistributivo é relativamente elevado (Hacker, 2002, 2004; Adema

& Ladaïque, 2005). Por intermédio desse tipo de gasto social, contudo, outras divisões sociais são geradas em acréscimo ao dualismo de pobres e não pobres da assistência social: a mediada pelo contrato de trabalho, em geral, favorecendo empregados de grandes empresas (Hacker, 2002, 2004) com planos de aposentadoria, saúde e outros benefícios, em detrimento de inserções menos favoráveis no mercado de trabalho, e a mediada pela renda, que favorece com isenções e deduções sobre gastos em seguridade e saúde os detentores de renda tributável.⁶

Com a expansão absoluta e relativa da economia de serviços, essas economias veem os segmentos de serviços ao consumidor e de serviços aos negócios crescerem fortemente, sendo estas as principais fontes de geração dos novos empregos (Kenworthy, 2004, 2008; Esping-Andersen, 1999, 2009). Com um mercado de trabalho desregulamentado, a taxa de participação é elevada e o desemprego é baixo. Em contrapartida, elevada é a segmentação e a polarização desse mercado⁷ e baixa a mobilidade ocupacional. O emprego feminino e de idosos (55-64 anos) é relativamente alto, neste último caso, refletindo os níveis modestos das aposentadorias obrigatórias (Anttonen, 2005; Esping-Andersen, 1999) (ver Tabela 5.1.1 ao final do capítulo).

Um dos aspectos mais surpreendentes desse regime é que, em contraste com a sabedoria convencional, ele se caracteriza por relativamente *baixas* taxas de mobilidade ocupacional e social (Esping-Andersen, 1999; Kenworthy, 2004, 2008; Esping-Andersen, 2009; Jantti *et al.*, 2006). Os jovens de famílias pobres que se inserem no setor de serviços pessoais ao consumidor, em um mercado fortemente desregulamentado, com baixa compensação pecuniária e baixo nível de sindicalização, dificilmente se movem para outras ocupações mais qualificadas e valorizadas; eles, normalmente, constituem famílias pobres, ao se casar com parceiros socioeconomicamente homogênicos e criar crianças com acesso a oportunidades redundantes com os poucos recursos familiares.

Do ponto de vista da desfamiliarização, esse regime se caracteriza por uma intensidade relativamente alta – embora não se possa dizer que esta resulte de uma política do *welfare state* a não ser principalmente no sentido negativo, em que ele permite que se forme à sua margem um mercado de provisão de serviços de cuidado – e, portanto, não apresenta problemas em termos de taxas de fecundidade. Se é verdade que esse resultado é facilitado pela provisão privada de serviços de cuidado – e também pelo financiamento público de cuidado para

⁶ Todavia, é também verdade que uma pequena parte do gasto tributário se destina aos trabalhadores pobres nos Estados Unidos e no Reino Unido. Trata-se do *Earned Income Tax Credit* americano e de seu similar britânico.

⁷ O mercado de trabalho do setor serviços é representado graficamente sob a forma de um “U”, denotando a forte participação nos extremos de baixos e altos salários e um vazio no intervalo de salários médios.

os idosos pobres, nos Estados Unidos (Anttonen, 2005) –, por outro lado, esta engendra uma segmentação no bem-estar, com serviços baratos e de baixa qualidade para os mais pobres, serviços de qualidade e caros para os não pobres. O exemplo típico é os Estados Unidos, onde um sistema estruturado de creche privada para crianças pequenas, de baixa qualidade e submetido à regulação fraca (fonte de emprego, aliás, para mulheres pobres), está relativamente acessível para mães solteiras recipientes de benefícios de *welfare*, e creches de alta qualidade e preços elevados são utilizadas pelas mães profissionais liberais. Existem alguns programas públicos, mas sem escala suficiente (Estados Unidos) ou com baixos subsídios (Reino Unido) para fazer diferença perceptível no agregado e, de todo modo, vulneráveis aos azares orçamentários. Os gastos públicos em serviços de cuidado (serviços totais menos saúde) são os mais baixos entre os três *clusters*⁸ (ver Tabela 5.2). A formação de famílias com dois chefes, relativamente comum nesse *cluster*, é, contudo, um fator importante para explicar a desigualdade na renda domiciliar⁹, em função da elevada incidência de casamentos socioeconomicamente homogâmicos. Casamentos homogâmicos explicam também, em parte, a elevada incidência de pobreza infantil nos Estados Unidos.

Em sua análise de programas de transferência de renda, Esping-Andersen (1990) encontra evidências que permitem identificar um *cluster* com “alto grau de liberalismo”, em 1980, composto por Estados Unidos, Canadá, Austrália, Suíça e Japão (o Reino Unido possui um grau médio de liberalismo, mas é mais alto que o grau de “conservadorismo” e “socialismo”).¹⁰ A lógica sistêmica do *cluster* liberal foi confirmada pela análise empírica de Castles (2010). O autor observa as seguintes características comuns ao que denomina “família anglo-saxã” (que inclui, além dos Estados Unidos, Canadá e Austrália, o Reino Unido e a Nova Zelândia): baixos patamares de gasto público social bruto, direitos sociais de cidadania e carga tributária; sistema de impostos e transferências pouco redistributivo em termos absolutos, ainda que a participação relativa de impostos sobre a renda e lucros na redistribuição seja a mais alta entre os países da OCDE¹¹; altos níveis de participação da força de trabalho;

⁸ O elevado gasto em serviços dos Estados Unidos – como % do PIB, é pouco superior ao gasto em transferências – é quase inteiramente devido aos gastos em saúde, e estes são explicados, em boa parte, pelos elevados custos da saúde naquele país, que, contudo, não conta com um sistema de saúde público universal. Os gastos em saúde se referem aos programas Medicare e Medicaid, limitados a pobres e idosos.

⁹ Nos Estados Unidos, ele chega a explicar 23% no aumento dessa desigualdade, segundo Hyslop, 2001.

¹⁰ “Socialismo” se refere aqui à social-democracia.

¹¹ Notar que estes impostos respondem por 52% da carga tributária nesse regime, contra 30% e 47% nos regimes conservador e social-democrata. Além disso, 31% da redistribuição se fazem via impostos, contra 22% nos demais regimes. Cf. Tabela 5.2.

orientação para o alívio à pobreza; preferência pela provisão privada; e mercado de trabalho desregulamentado.

Os países que compõem o *cluster* enfrentaram os anos de prata aprofundando sua herança de políticas residuais para estimular uma maior participação no mercado de trabalho, com reformas redutoras de titularidades e reforçadoras da focalização em grupos específicos e por períodos determinados. Os anos recentes são frequentemente caracterizados como um período de crescente individualização dos riscos sociais, inclusive por meios indiretos – por exemplo, ajustes do salário-mínimo e de benefícios abaixo da inflação e cortes em benefícios dos empregadores nos Estados Unidos (Hacker, 2004). Nos Estados Unidos e na Inglaterra, os anos Reagan e Thatcher são apontados como eventos cruciais. Muito embora não tenha havido uma redução do gasto social nesses períodos, nem, no caso da Inglaterra, a retração de políticas tradicionais de serviços públicos como o NHS (Pierson, 1996), a política pública de habitação sofreu nesse país uma modificação radical. Ademais, a desregulamentação do mercado de trabalho e o enfraquecimento dos sindicatos se generalizaram no *cluster* e tiveram efeitos negativos sobre a redistribuição, especialmente em países como a Austrália e a Nova Zelândia, onde a regulamentação do mercado de trabalho era uma importante estratégia de redistribuição (Castles, 2010).

Nos Estados Unidos, os anos Clinton assistiram a uma reforma do “*welfare as we know it*”, com o Personal Responsibility and Work Opportunity Act (1996). Esta lei substituiu o programa Aid to Families with Dependent Children (AFDC), um direito social não vulnerável a cortes orçamentários, por um programa de *workfare*, o Temporary Assistance to Needy Families (TANF), com assistência temporária (no máximo cinco anos) a famílias pobres, condicional ao trabalho do recipiente (*work first*), sujeito a limitações orçamentárias, e que representou um aprofundamento da residualização dos programas focalizados de redução da pobreza (Kenworthy, 2004). Esse programa diminuiu significativamente a folha de pagamentos da assistência, mas teve como consequência o aumento da pobreza entre os pobres empregados (obrigados a aceitar qualquer emprego a qualquer salário) e entre os desempregados de longo prazo (Caraley, 2001, *apud* Pierson, 2006).¹²

¹² Artigo no *New York Times* (DeParle, J. 2012) registra que a boa situação econômica ao final dos anos 1990 foi importante para a redução no número de beneficiários do TANF; em situação de crise econômica, suas regras duras têm se mostrado claramente inadequadas, deixando os pobres desempregados sem alternativa adequada. Agradeço a Antonio Kerstenetzky por chamar minha atenção para essa notícia.

Como essas reformas foram politicamente possíveis? Segundo a “nova política” de Paul Pierson (1996), reformas se tornam difíceis porque os regimes, inadvertidamente, desenvolvem uma lógica política diferente da tradicional política de classes. Sob essa nova lógica, as políticas de cortes genéricos de impostos seriam menos atraentes politicamente porque atingiriam um eleitorado difuso, não organizado politicamente, enquanto a manutenção ou mesmo a expansão de titularidades existentes encontraria apoio em um grupo de eleitores forte e organizado. Mas as reformas a que Pierson se refere são as que promovem mudanças de regimes; dentro dos regimes, contudo, é razoável supor que certas reformas sejam mais bem aceitas que outras, sobretudo as reformas que melhor se alinhem com suas características definidoras. Nos *welfare states* residuais, o gasto social é relativamente baixo e a tributação progressiva é relativamente mais importante (ver Tabela 5.2): reformas no sentido da retração, que impliquem em menor pressão sobre os impostos e diminuição de benefícios para uma camada marginal da população, são relativamente mais fáceis, em comparação com os grandes *welfare states*, que gastam muito com programas universais e têm uma tributação geral relativamente menos progressiva. De fato, Yang & Barrett (2006) mostram que reformas no sentido da privatização do único programa “universal” americano – a *Social Security* – nunca foram adiante por falta de sustentação política, por mais que se propale a insolvência iminente do sistema.¹³ Do mesmo modo, aparentemente cortes em programas para *homeless*, de cuidados para idosos pobres e no *Medicaid* (seguro-saúde para os pobres), como os ocorridos em 2011, encontraram menor resistência que reformas propostas no Medicare (seguro-saúde para idosos).¹⁴

Esse conjunto de características pode ser avaliado em termos de sua efetividade em reduzir pobreza e desigualdade. Apesar da ênfase em políticas e transferências focalizadas nos mais pobres e em impostos progressivos, que o distingue dos demais países da OCDE, esse regime foi o que gerou os maiores níveis de pobreza relativa e absoluta e de desigualdade no bloco, seja em termos da renda de mercado, seja da renda disponível (Fritzell & Ritakallio, 2010; Mahler & Jesuit, 2006; Esping-Andersen, 1999; Kenworthy, 2004; Tabela 5.3; Anexo V.1). Em particular, nos anos 2000, a pobreza atinge 50% das mães solteiras nos Estados Unidos, grupo alvo de transferências focalizadas, enquanto atinge apenas 10%, na Finlândia, que adota transferências principalmente universais (Kangas & Palme, 2005).

¹³ Sobre as origens históricas do residualismo americano, ver Alesina e Glaeser (2004), Esping-Andersen (1990), Pierson (2006), Krugman (2008).

¹⁴ Cf. Preserving Health Everage for the Poor (opinion) 2011.

Nesse grupo de países, a participação de gastos e impostos na redistribuição é a mais favorável aos impostos (só nos Estados Unidos essa proporção é de quase 40% da redistribuição, enquanto nos demais *clusters* ela não alcança 30% do total, ver Tabela 5.3); ademais, as transferências focalizadas se destacam no conjunto das transferências (em contraste com o grupo nórdico). Contudo, a variável-chave para explicar a baixa capacidade de redistribuição desse regime é o tamanho do gasto social bruto, que é quase a metade do gasto do grupo de países nórdicos. Há forte evidência de que quanto menos universais as políticas, menos redistributivo é o regime porque menor tende a ser o gasto social (Gelbach & Pritchett, 1997; Korpi e Palme, 1998; Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen & Myles, 2008). Outro fator é o peso do notoriamente regressivo gasto tributário (isenções e deduções tributárias conectadas com programas de previdência e planos de saúde e demais políticas sociais privadas), que como proporção do PIB é o mais elevado entre os países da OCDE (Adema & Ladaique, 2005). No caso dos Estados Unidos, o gasto social bruto de 16% do PIB em 1999 se eleva para mais de 24% do PIB, nível equivalente ao gasto social bruto médio dos países desenvolvidos, quando se computa o gasto tributário (isenções, subsídios e deduções fiscais).¹⁵ Na comparação com os demais países desenvolvidos, o gasto tributário americano como proporção do PIB é em média quatro vezes maior (Hacker, 2002). Contudo, apenas uma parte desse gasto é redistributiva (o *Earned Income Tax Credit*, imposto de renda negativo que transfere um crédito tributário para os trabalhadores pobres);¹⁶ a maior parte é absorvida como incentivo ao bem-estar provido por empregadores e à aquisição de benefícios individuais, como os planos de aposentadoria privados.¹⁷ De modo geral, o grau de cobertura e o valor dos benefícios é viesado para os estratos superiores de renda, ao contrário do que ocorre com benefícios “universais” como a *Social Security* e o *Medicare* (Hacker, 2002). Para se ter uma ideia dessas magnitudes, Hacker (2002) calculou que dois terços dos US\$100 bilhões gastos em 1998 em subsídios tributários anuais para aposentadorias e contas individuais de aposentadorias destinam-se aos 20% mais ricos, enquanto apenas 12% para os 60% mais pobres. No caso da saúde, o subsídio tributário total para o seguro de saúde oferecido pelo empregador,

¹⁵ Os países utilizados na comparação de Hacker (2002) foram Estados Unidos, Canadá, Irlanda, Austrália, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Itália, Holanda, Suécia e Reino Unido.

¹⁶ O custo dessa transferência foi estimado em US\$50 bilhões em 2008 pelo Center on Budget and Policy Priorities (CBPP, 2010).

¹⁷ Hacker (2002) detalha as interações entre o público e o privado na constituição do *welfare state* americano, que, segundo ele, não poderia ser caracterizado como residual por conta da proporção do PIB que absorve, mas por seu caráter regressivo, funcional ao desenvolvimento do setor privado.

que totalizou US\$100 bilhões em 1998, também se concentrou nos estratos superiores de renda. Mesmo desconsiderando-se os estratos inferiores de renda (abaixo de US\$15 mil), que normalmente têm acesso ao programa público *Medicaid*, o valor anual médio de todos os benefícios tributários federais para seguro saúde equivalia a US\$296 para famílias com renda entre US\$15 mil e US\$20 mil, e se elevava a US\$2.357 para aquelas com rendas de US\$100 mil ou mais.

Na constituição do *cluster*, há casos famosos de mudança de regime. O caso principal é o Reino Unido, que no pós-guerra implementa o primeiro *welfare state* universal, alcança a década de 1980 como membro do *cluster* liberal (com índice médio de “liberalismo” na classificação de Esping-Andersen, 1990) e implementa ao longo dos anos 1990 reformas que aumentam a mercantilização, a privatização e a dualização do *welfare*, adotando políticas de *welfare to work* semelhantes às americanas.¹⁸ Na realidade, a crer em Esping-Andersen (1999), os *welfare states* do Reino Unido e da Dinamarca eram muito semelhantes no pós-guerra por dois motivos principais: primeiro, porque o *welfare state* inglês, ainda que universal, era de fato pequeno, em função da demografia e do mercado de trabalho favoráveis no pós-guerra, e, em segundo lugar, porque a Dinamarca ainda não tinha implementado plenamente muitas das políticas social-democratas que a caracterizariam como membro do *cluster* no ano de 1980, especialmente as políticas *women friendly*. Os dados de Castles (2004) confirmam que o *catching up* nórdico se dá efetivamente entre os anos 1970 e 1980, quando passam a liderar em termos de gasto e inovações qualitativas. Um terceiro elemento é o universalismo básico das transferências de renda britânicas: sua desuniversalização efetiva se deu pela perda do interesse da classe média em razão do valor diminuto (e decrescente, ao longo do tempo, graças a políticas de reajuste que as desvalorizavam) das transferências universais e a opção por formas privadas de provisão (os planos privados de previdência com incentivo tributário), configurando uma dualização de bem-estar com um “universalismo básico” (Kerstenetzky, 2006). Cronologicamente, a redução de titularidades no Reino Unido começa a ocorrer já na década de 1970, em resposta à crise econômica, e se aprofunda a partir dos anos 1980 (Pierson, 2006), com a intensificação de políticas focalizadas, a desregulamentação do mercado de trabalho e a adoção de políticas de *welfare to work*. Nos anos 1990, um *third way* de estado do bem-estar tenta opor à provisão pública tradicional e à retração do Estado das reformas

¹⁸ As políticas ativas inglesas, diferentemente das americanas (*work first*), têm um componente de treinamento de curta duração e recolocação. Contudo, os resultados, em termos de mobilidade ocupacional, são considerados baixos (Daguerre, 2004; Esping-Andersen, 2009).

neoliberais de Thatcher um Estado capacitador ou facilitador, “menor, porém mais esperto”. Todavia, a tentativa de conciliação de uma base tributária restrita, gastos sociais limitados e reforma do estado do bem-estar na direção de políticas ativas subestimou a necessidade de redistribuição requerida para a redução significativa das desigualdades (Pierson, 2006; Kenworthy, 2008). Na avaliação de Kenworthy (2008), mesmo os melhores resultados obtidos em termos da elevação da renda das famílias nos percentuais mais baixos em anos recentes ainda deixam o Reino Unido mais próximo dos resultados americanos que dos obtidos pelos países nórdicos.

Outros casos de mudança de regime são a Austrália e a Nova Zelândia, países que foram especialmente afetados por políticas de desregulamentação do mercado de trabalho, uma vez que suas estratégias redistributivas estavam enraizadas justamente em instituições do mercado de trabalho (por exemplo, o controle institucional sobre o nível dos salários e sobre as condições de trabalho). Com a desmontagem dos sistemas de arbitragem salarial, a desigualdade aumenta significativamente nesses países, ao longo das décadas de 1980 e 1990. Apesar disso, eles mantêm impostos e transferências muito progressivas. Austrália e Nova Zelândia (e em certa medida também o Reino Unido) se distinguem dos Estados Unidos no mundo liberal em função de suas transferências progressivas¹⁹ (Castles, 2010).

De fato, nos Estados Unidos, como vimos, apesar do apoio relativo a impostos progressivos, as transferências líquidas são menos progressivas que nos demais países em função das elevadas renúncias fiscais, que são muito regressivas, mesmo quando suavizadas pelos muito progressivos créditos tributários para os trabalhadores mais pobres que acabaram também sendo adotados no Reino Unido na década de 1990 (Mann, 2008).²⁰ O Reino Unido destoa dos Estados Unidos na medida em que as transferências são muito mais importantes que os impostos na redistribuição (à semelhança dos países europeus continentais), e entre as transferências, as não relacionadas a aposentadorias têm o dobro do peso destas (o que é semelhante ao regime nórdico) (ver Anexo V.1). Contudo, o peso das transferências focalizadas é, em consonância com o regime liberal, muito importante. Além disso, em função de um mercado de trabalho altamente desregulamentado e de maiores prêmios à qualificação,

¹⁹ Castles, em outro trabalho, sugere que Austrália e Nova Zelândia constituam um regime à parte, “liberal-labour” (lib-lab) ou “radical” (Castles, 1993).

²⁰ Segundo Mann (2008), o custo da renúncia fiscal para incentivar poupanças para aposentadoria privada na Inglaterra seria suficiente para que a aposentadoria pública eliminasse a pobreza entre os idosos. Do mesmo modo, nos Estados Unidos, 60% das renúncias tributárias se destinam à faixa de renda com a tributação mais elevada.

mesmo o elevado esforço de redistribuição da Austrália e do Reino Unido ainda mantém a desigualdade da renda disponível desses países em patamar superior aos países europeus continentais (Anexo V.1).

O regime conservador-corporativo

O regime conservador-corporativo do pós-guerra se caracteriza por um grau intermediário²¹ de desmercantilização – obtido, sobretudo, pela generosa política de aposentadorias e pensões, de contribuição obrigatória para trabalhadores regulares e seus empregadores, e administrada pelos parceiros sociais –,²² por uma estratificação social que segmenta ao longo dos estratos ocupacionais (a miríade de categorias) e do status no emprego (senioridade, emprego público *versus* privado), pela importância diminuta do segmento privado de provisão de bem-estar, da assistência social focalizada e dos serviços sociais públicos, e por um baixo grau de desfamiliarização (Esping-Andersen, 1990, 1999, 2009; Pierson, 2006; Castles, 2004; Palier & Martin, 2007; Palier, 2010).

As características comuns aos países que compõem o regime – Alemanha, França, Áustria, Bélgica e em menor medida a Holanda (Palier, 2010)²³ – incluem a seguridade social como o principal mecanismo de provisão de bem-estar. O acesso aos benefícios sociais, principalmente monetários, é baseado no trabalho e na duração da contribuição, e os benefícios são proporcionais aos ganhos passados. A seguridade é financiada majoritariamente por contribuições de trabalhadores e empregadores, e governada por fundos de seguridade social coletivos compulsórios (e não pelo governo, nem pelo setor privado) (Palier, 2010).

Esse importante sistema de transferências, também conhecido como “modelo de seguridade social” (Castles, 2004), se baseia fortemente em formas coletivas de solidariedade ocupacional para cobrir os riscos sociais²⁴ associados a uma sociedade industrial – dentre os quais *não* se incluem o desemprego duradouro, a maior vulnerabilidade ao desemprego e à insegurança econômica dos trabalhadores pouco qualificados e dos jovens, e as famílias disfuncionais. Montado sobre a premissa do emprego pleno e estável do chefe de família

²¹ Intermediário, tomando-se como referencia os outros dois *clusters*.

²² As organizações de empregados e de empregadores.

²³ Na análise de *cluster* de Esping-Andersen (1990), Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Itália são os países com o mais alto “grau de conservadorismo”.

²⁴ Velhice, doença, acidente, incapacidade, desemprego temporário.

masculino e de estruturas familiares estáveis, esse regime garante direitos sociais diretamente aos chefes de família. Esses direitos se universalizam por meio da relação contratual e das relações familiares, ao se estenderem a todos os empregados com contratos formais de trabalho e a seus dependentes (esposas e crianças). Nas palavras de Palier (2010), o universalismo Beveridgiano é alcançado por meios bismarckianos – de fato, a cobertura da seguridade social, em função do pleno emprego, se torna quase universal nos anos 1970.

Contudo, o princípio distributivo que rege a alocação de benefícios é o princípio da equivalência (proporcionalidade à contribuição) (Palier & Martin, 2007; Palier, 2010; Esping-Andersen, 1990, 1999). Desse modo, apesar de universal, a cobertura é fragmentada e heterogênea, refletindo segmentações na força de trabalho, com melhores benefícios se destinando aos trabalhadores do *core* industrial e aos servidores públicos, em detrimento dos trabalhadores rurais e autônomos e dos imigrantes (o tipo de segmentação varia por país). Ademais, os benefícios recebidos pelas mulheres são inferiores aos ganhos plenos de seus maridos. As famílias (em geral envolvendo três gerações), por meio do trabalho doméstico de esposas, filhas ou noras, se autosservem dos serviços de cuidado requeridos pelas crianças e pelos idosos. Assim, o emprego feminino é especialmente baixo (o emprego dos idosos, também) – de fato é o mais baixo dos três *clusters* (ver Tabela 5.2). A proteção ao emprego do trabalhador do *core* industrial se soma aos altos custos do emprego para tornar esse regime o que possui o maior grau de regulamentação do trabalho, com uma estrutura salarial fortemente comprimida. Em conjunto com a política de manutenção passiva de renda (seguro-desemprego, auxílio-doença, acidente e incapacidade), o emprego protegido do trabalhador do *core* se justifica pelo familismo e baixo emprego feminino – é exclusivamente por meio da renda ativa ou passiva do chefe de família que o bem-estar dos demais membros é promovido.

Os anos de prata se manifestaram, entre outros sintomas, pelas altas taxas de desemprego que se seguiram à crise econômica de meados dos anos 1970 e às transformações econômicas subsequentes. Os países que compõem o *cluster* reagiram, confirmando a lógica do regime, por meio da adoção de políticas de redução da oferta de trabalho e do apoio nas famílias para os serviços de cuidado. Aposentadorias precoces, redução da jornada de trabalho e políticas passivas de mercado de trabalho (seguro-desemprego e auxílio incapacidade) foram acionadas para reduzir a oferta de trabalho. Mulheres e jovens, em geral fora do mercado, têm o seu bem-estar provido por intermédio de arranjos familiares. Contudo, enquanto o emprego do trabalhador do *core* do regime segue protegido, o desemprego de jovens e de trabalhadores não qualificados se torna especialmente alto, criando uma segmentação no mercado de trabalho

entre *insiders*, protegidos e com bons salários, e *outsiders*, com inserção precária, eventualmente elegíveis à assistência social, a qual começa a se desenvolver, como um “residualismo conservador” (Esping-Andersen, 1999), a partir dos anos 1980. Uma vez que as famílias continuam se autosservindo dos cuidados de que necessitam, o segmento de serviços sociais de cuidado segue subdesenvolvido (a França é uma exceção). A economia política da reforma é essencialmente a mesma que sustenta o regime: como as titularidades e a proteção do trabalhador do core representam o acesso a direitos sociais dos demais membros da família (jovens e mulheres), que seguem exilados do mercado de trabalho, o apoio “popular” a essas políticas é grande.

De fato, reformas que visaram à redução de titularidades dos trabalhadores do core enfrentaram resistência política importante e apenas nos anos 1990, quando foram instadas pela formação da União Europeia e em troca de várias concessões, conseguiram prevalecer (Seeleib-Kaiser, 2008; Palier & Martin, 2007; Palier, 2010). Um elemento importante para se entender a resiliência inicial do sistema é o envolvimento principalmente indireto do Estado na provisão de seguridade social, sob a forma de compulsoriedade do esquema de contribuições, cuja governança segue nas mãos dos parceiros sociais. A perda de benefícios, que com as reformas se tornaram mais atuariais que redistributivos, horizontal e verticalmente, foi negociada com os sindicatos em troca do financiamento por parte do Estado de benefícios não contributivos. Foi então estabelecido um mínimo social para os idosos, incapazes e desempregados de longa duração, e fixado um montante de crédito referente a contribuições pelos períodos fora do emprego devidos a desemprego, formação de família e outras contingências (Palier & Martin, 2007; Palier, 2010). Segundo Palier (2010), essas negociações tiveram como consequência a introdução de um novo mundo de trabalhadores “atípicos”, por meio do desenvolvimento de benefícios não contributivos financiados por impostos e, como já mencionado, teriam consolidado um residualismo conservador, distante do universalismo corporativo dos anos 1970.

Do ponto de vista da redistribuição, os efeitos notáveis de redução da desigualdade levados a cabo pelos países do *cluster* se devem principalmente à redistribuição horizontal (ao longo do ciclo da vida), não tanto à redistribuição entre não pobres e pobres. O peso das transferências na redistribuição é bem mais elevado que o dos impostos (alcançando na França o equivalente a 90%, em 2004) – diferentemente do regime liberal, sendo inferior a 60% nos Estados Unidos, em 2004 (Tabela 5.3 e Anexo V.1). Os impostos, por sua vez, são bem menos progressivos que no regime liberal, com maior apoio em contribuições sociais (*idem*). E entre as transferências, o maior peso vai para

aposentadorias e pensões, em média três vezes maior que o das demais transferências (em forte contraste com o regime social-democrata, que equilibra as duas proporções) (Esping-Andersen & Myles, 2009; Mahler & Jesuit, 2006; Tabela 5.3. e Anexo V.1).

O elevado tamanho absoluto da redistribuição, que aproxima os resultados desse grupo dos alcançados pelo grupo de países escandinavos (Tabela 5.3 e Anexo V.1), esconde, pois, razões diferentes: no caso dos países do regime conservador, é o peso relativo do grupo de indivíduos com aposentadorias precoces, que aparece na distribuição primária como recebendo renda zero, o principal fator explicativo do elevado montante de redistribuição (Esping-Andersen & Myles, 2009). Em termos de pobreza absoluta e relativa, esse grupo aparece com resultados melhores que os obtidos pelo *cluster* liberal, mas atrás dos alcançados pelo *cluster* nórdico, em que pesem os gastos sociais brutos equivalentes (Tabela 5.3 e Anexo S.I). Entre as razões, de novo, estão as políticas diferentes. Nesse caso, pesa a composição familiar típica do *cluster* e sua tradição familista, ainda fortemente marcada pelo emprego exclusivo do chefe de família masculino, o que aumenta o risco de pobreza infantil. Ademais, o crescimento no número de domicílios com mães solteiras (entre 15%-20% dos domicílios nos anos 2000, Esping-Andersen, 2009) ainda não provocou a adoção franca de políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho (*women friendly*), como as creches em tempo integral universais e os benefícios de família universais (a França e a Bélgica são exceções parciais)²⁵ (Morel, 2007; Esping-Andersen, 2009). Estudos empíricos mostram que o emprego feminino é a melhor proteção ao risco de pobreza na infância (Fritzell & Ritakallio, 2010; Esping-Andersen, 2009) e que os serviços sociais são o fator isolado mais importante a possibilitar o emprego feminino (Esping-Andersen, 2009; Kangas & Palme, 2005).²⁶

A partir dos anos 2000, frente à reduzida efetividade das reformas precedentes em termos de elevação do emprego e frente aos gastos sociais crescentes, os países do *cluster* introduziram reformas mais profundas, *market – e employment-friendly*, tais como esquemas de aposentadorias privadas, redução de aposentadorias precoces, ativação da população inativa e desfamiliarização do cuidado, privatização parcial dos sistemas de saúde (a França, por exemplo,

²⁵ Ambos os países mantêm políticas que ao mesmo tempo encorajam as mulheres à atividade econômica e a permanecer em casa, além de compartilhar objetivos principalmente pró-natalistas, incentivando a formação de famílias numerosas. De um modo geral, as políticas adotadas têm incentivado a permanência em casa sobretudo das mulheres mais pobres, oferecendo mais “escolhas livres” às mulheres de faixas de renda médias (Morel, 2007).

²⁶ Ver Anexo V.2 para as relações empíricas conhecidas.

criou um esquema complementar) e aumento do envolvimento público nos esquemas de saúde com financiamento público,²⁷ além de novas formas de financiamento (com a redução da participação das contribuições sociais dos empregadores e o aumento dos impostos diretos e indiretos em vários países) (Palier & Martin, 2007; Hassenteufel & Palier, 2007; Palier, 2010; Prasad, 2008; Anexo V.1). Essas reformas, além de modificar a estrutura de financiamento em prol de impostos principalmente indiretos, estão alterando o eixo da governança do sistema do bem-estar, dos parceiros sociais em direção ao mercado e ao Estado (Palier, 2010; Seeleib-Kaiser, 2008). Elas aprofundaram dualismos (Palier & Martin, 2007; Palier, 2010; Esping-Andersen, 2009) – trabalhadores típicos e atípicos dentro do sistema público, a adição de um componente privado ao sistema público, a divisão da população entre assegurados *insiders* e assistidos (com benefícios com testes de meios) ou ativos *outsiders* – sem, contudo, afetar substancialmente (com exceção parcial da França) o ainda elevado grau de familismo desses países. A tradicional familiarização do bem-estar nesse regime segue tendo consequências negativas do ponto de vista da participação e da independência econômica das mulheres, da segurança econômica de mães solteiras, da pobreza infantil e das taxas de fecundidade declinantes que têm sido responsáveis pela redução da natalidade (Esping-Andersen, 1999, 2009).

Um caso de mudança de regime, ocorrida na onda da reação às novas circunstâncias, parece ser a Holanda (Kenworthy 2004, 2008). Apesar de herdeira de uma tradição de programas de renda generosos e universais, a Holanda, como os demais países do *cluster*, está imersa em uma herança familista o que a aproxima do *cluster* conservador-corporativo (Esping-Andersen, 1999). Contudo, na esteira da reação à crise do desemprego dos anos 1990, o país adotou o emprego em tempo parcial, que contribuiu para reduzir a taxa de desemprego e aumentou significativamente a participação econômica das mulheres, as principais beneficiárias dos novos empregos, com pequeno efeito de redução dos salários, mas redução significativa das desigualdades (Kenworthy, 2004; Pierson, 2006; Anexo V.1). Pode-se argumentar, contudo, que se trata ainda

²⁷ Há dois tipos de sistema de saúde na Europa, os sistemas nacionais de saúde, que são públicos, universais e financiados por impostos (Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Itália, Espanha e, em parte, Portugal e Grécia), e os sistemas de seguro de saúde, que são mistos e financiados por contribuições aos diferentes fundos de seguro-saúde (Alemanha, França, Áustria, Bélgica e Luxemburgo, em menor medida, Holanda, Suíça e a maior parte dos países da Europa central e do leste). O sistema francês é centralizado, e o alemão, descentralizado. As reformas recentes implicaram tanto a expansão da provisão privada quanto da pública, com a introdução de impostos para o seu financiamento (como a CSG na França) (Hassenteufel & Palier, 2007).

de uma revolução incompleta, pois são empregos em tempo parcial sem perspectiva de carreiras que, no limite, podem estar principalmente circulando os mesmos empregos existentes entre diferentes titulares (Hemerick and Visser, 2001, *apud* Pierson, 2006; Van Oorschot & Abrahamson, 2005). Nesse caso, a redução na taxa de desemprego poderia estar refletindo também a ampliação dos auxílios-incapacidade, política de redução da oferta de trabalho típica do *cluster* conservador-corporativo (Kenworthy, 2004).

O regime social-democrata

O regime social-democrata se caracteriza por um alto grau de desmercantilização, com direitos sociais universais abrangentes e generosos – o conjunto de riscos sociais considerado digno de cobertura é o mais amplo de todos os regimes e o nível de benefícios é generoso –;²⁸ pela provisão pública de serviços sociais; por uma estratificação social com elevado grau de universalização, com serviços iguais para todos, transferências universais para as famílias e aposentadorias e pensões básicas iguais, com diferenciação, dentro do sistema público, em função dos ganhos no mercado; e pelo elevado grau de desfamiliarização, com a presença maciça de domicílios com dois trabalhadores e elevado emprego feminino e de idosos (Esping-Andersen, 1990, 1999, 2009; Esping-Andersen & Myles, 2007; Pierson, 2006; Kautto, 2010; Kangas & Palme, 2009, 2005; Fritzell & Ritakallio, 2010; Tabela 5.1.1).

Com essas características, esse regime, que inclui a Dinamarca, a Finlândia, a Noruega e a Suécia,²⁹ se estabelece entre as décadas de 1960 e 1970 e amadurece nos anos 1980 – tendo sido precedido por décadas de expansão contínua a partir das primeiras iniciativas social-democratas dos anos 1930 – se beneficiando da longa hegemonia social-democrata que incorpora e perpetua a norma do universalismo. Em contraste, por exemplo, com o passado classista trabalhista inglês, neozelandês e australiano, voltado para o fortalecimento dos sindicatos, do salário-mínimo e de instituições de barganha coletiva, a política social-democrata escandinava, que também se desenvolve através do sistema de relações industriais, se realiza principalmente por meio de uma coalizão de classes e de uma concertação ampla de interesses que estabelece o

²⁸ A generosidade do benefício é em geral medida pela taxa de reposição de renda representada pelo benefício.

²⁹ Na análise de *cluster* de Esping-Andersen (1990), a Holanda também aparece com alto “grau de socialismo”, porém o seu “grau de liberalismo”, ainda que médio, apresenta um valor ainda maior, e o “grau de conservadorismo” se mantém na média, o que indicaria um país híbrido.

universalismo, não o classismo, como base de solidariedade social e plataforma de políticas públicas. Na origem, a aliança se estabeleceu entre trabalhadores urbanos e pequenos proprietários rurais; no pós-guerra a aliança se ampliou para a classe média, que paga impostos elevados e recebe em troca serviços de qualidade e transferências de renda que realizam suas expectativas (Esping-Andersen, 1990; Pierson, 2006; Klausen, 2001; Castles, 2010).

Além da política universalista da esquerda – que em diferentes países formou coalizões diferentes e uma ligeira diferenciação no *welfare* –,³⁰ outros fatores comuns ao *cluster* foram o *timing* das reformas, que acompanharam a industrialização e urbanização tardias, a construção nacional e a democracia política nesses países, as estruturas sociais semelhantes e valores compartilhados, como igualdade de gênero (fundamentais para o estabelecimento de titularidades individuais, transferências para mães solteiras e benefícios para as crianças recebíveis pelas mães) e igualdade social, e reformas que diminuíram o papel da igreja na provisão de bem-estar em favor de maior responsabilização pública local (Kautto, 2010; Ervasti *et al.*, 2008).

As características gerais do *cluster* se realizam por meio de um conjunto de intervenções específicas. Os mais altos gastos sociais públicos médios como percentual do PIB e carga tributária da OCDE geram as mais baixas taxas de desigualdade e pobreza em termos de renda disponível (Tabela 5.2 e Anexo V.1) por intermédio das seguintes intervenções principais:

1. Um sistema de seguridade social abrangente e generoso, cobrindo o mais amplo conjunto de riscos sociais da área da OCDE,³¹ com um alto nível de generosidade dos benefícios, que são principalmente universais, com benefícios básicos iguais na previdência complementados por transferências proporcionais aos ganhos dentro do sistema público (e não fora, como, por exemplo, é o caso das aposentadorias básicas públicas inglesas que podem ser complementadas com planos privados, com incentivos fiscais, gerando uma desigualdade de benefícios muito maior, cf. Korpi & Palme, 1998). A lógica é construir um sistema de solidariedade frente aos riscos que sustentavelmente garanta o máximo de bem-estar e igualdade, desmarginalizando

³⁰ Por exemplo, na Suécia, a coalizão foi entre a social-democracia e o partido agrário; na Dinamarca, foi entre a social-democracia e o partido liberal, e enquanto a hegemonia da social-democracia estava estabelecida na Suécia e na Noruega, não foi tão forte na Dinamarca, menos ainda na Finlândia e na Islândia (Kautto, 2010).

³¹ Além das usuais aposentadorias e pensões, do seguro-desemprego, e dos auxílios acidente e doença, um conjunto de benefícios para famílias e licenças variadas, e transferências para jovens na fase de transição entre a educação e o emprego, em acréscimo às transferências de assistência social.

e desestigmatizando a proteção social como algo “necessário apenas para os pobres”. Para assegurar o máximo de bem-estar e equidade, o sistema público foi desenhado para atrair os contribuintes de classe média – eles se beneficiam e parecem dispostos a pagar os altos impostos que de fato pagam (Kenworthy, 2004; Korpi & Palme, 1998; Kangas & Palme, 2009; Esping-Andersen, 1990). Além disso, o sistema tem um componente de eficiência dinâmica em seu desenho, ao incentivar a tomada de riscos por intermédio do alto nível de segurança que provê, a mobilidade ocupacional entre os mais jovens e a participação econômica entre os mais idosos (a mais alta da OCDE em que pesem as aposentadorias generosas). Destacam-se, no sistema de transferências, as transferências universais para as famílias (em contraste com o regime liberal que favorece transferências focalizadas) e o seguro-desemprego, responsáveis em conjunto por pouco menos de metade da redistribuição realizada via transferências (Anexo V.1).

2. Políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho. Um conjunto de transferências e serviços específicos têm sido essenciais para a desfamiliarização do bem-estar e para permitir a participação econômica das mulheres (uma das maiores da área da OCDE, cf. Anttonen, 2005, e Tabela 5.1.1), o que tem efeitos em termos de segurança econômica das famílias (especialmente das crianças), equidade (igualdade de gênero e social) e eficiência. Essas políticas têm sido essenciais para a constituição e manutenção dos domicílios com dois trabalhadores (*dual-earner households*) que caracterizam os países nórdicos, por sua vez fundamentais para a redução da pobreza infantil (Esping-Andersen & Myles, 2007; Fritzell & Ritakallio, 2010). Entre as políticas mais importantes estão as licenças parentais, os benefícios para as crianças (prestações familiares), a provisão pública de serviços sociais de cuidado (creches e serviços de cuidado para idosos, principalmente no domicílio), e o imposto de renda individualizado (Kenworthy, 2008). Licenças parentais de até um ano combinadas com creches em tempo integral (com cobertura universal, em tempo integral) foram decisivas para a participação feminina alcançar os mesmos níveis da participação masculina e para o distintamente elevado emprego das mães solteiras nesse regime (Esping-Andersen, 1999, 2009; Kangas & Palme, 2005). Foram importantes também para favorecer a opção de “ter filhos”, que se refletiu em um aumento recente da taxa de fecundidade (Esping-Andersen, 2009) (1,9 na Escandinávia em 2009, Tabela 5.1.1). Por fim, há que se mencionar o papel da individualização de benefícios e de impostos sobre a renda em apoiar domicílios formados por dois trabalhadores (Ervasti *et al.*, 2008; Lindert, 2004; Kenworthy, 2008; Esping-Andersen, 2009).

3. Ênfase em serviços. Entre os países da OCDE, o *cluster* social-democrata é o que mais enfatiza os serviços sociais em sua estrutura de gastos, chegando a despendar cerca de 10% do PIB nesse item (excluídos os gastos em educação). Dentre esses serviços, se destacam os serviços de cuidado para crianças pequenas e idosos. Essa ênfase tem múltiplas funções, todas de algum modo conectadas com a sustentabilidade econômico/financeira e a equidade do sistema de bem-estar (os efeitos econômicos conhecidos dessas políticas estão sumarizados no Anexo V.2). A curto e médio prazos esses serviços – universais, de qualidade e substitutos genuínos do cuidado doméstico – possibilitam a opção do trabalho feminino, já que os cuidados domésticos mesmo nesse regime costumam recair principalmente sobre as mulheres. Outro efeito dos serviços externos de cuidado – associado às licenças parentais, prestações familiares e emprego feminino – foi a maior dedicação relativa dos homens ao cuidado dos filhos, e não apenas porque essas políticas públicas aumentaram o poder de barganha das mulheres na divisão doméstica do trabalho, mas também porque uma menor necessidade absoluta de cuidado doméstico aparentemente tornou mais atraente o envolvimento masculino³² (ver Esping-Andersen, 2009, para as evidências conhecidas). No longo prazo, creches e educação infantil públicas têm sido essenciais para resultados educacionais, como a redução da desigualdade educacional, observada nos baixos índices de dispersão dos bons resultados médios no exame padronizado PISA/OCDE obtidos por esses países (*idem* e Anexo V.2). Efeitos sobre o mercado de trabalho aparecem na associação positiva entre rendimentos e educação infantil, e entre esta e a mobilidade ocupacional e social ascendente, bem como na redução das desigualdades econômicas intergeracionais nos países nórdicos (Esping-Andersen, 2009; Kangas & Palme, 2005) – em linha com as previsões de teorias contemporâneas da educação (Heckman & Carneiro, 2003). Riscos sociais relacionados à classe social ou à geração são minimizados graças a essas políticas. Além desses efeitos, o crescimento do segmento de serviços sociais *públicos* têm sido responsável pelo aumento do emprego, principalmente o emprego feminino e, neste caso, considerando-se as características de precarização típicas dos serviços pessoais, de um emprego estável. Os serviços sociais de cuidado são universais e, quando não gratuitos, são fortemente subsidiados, com subsídios progressivos (Dinamarca). Para preservar essas características, apoiar o emprego feminino em tempo integral e seguir sendo atraentes para os contribuintes de classe

³² Algo semelhante se passa com o cuidado dos idosos: a provisão externa de cuidado nos domicílios dos idosos se associou a um aumento na frequência de visitas por parte dos filhos (Esping-Andersen, 2009).

média, esses são serviços de alta qualidade, disponíveis em tempo integral. Trata-se, portanto, de políticas caras, absorvendo algo em torno de 3% do PIB desses países (creche e educação infantil mais os serviços para os idosos). O retorno econômico, em termos da receita pública decorrente do emprego feminino permitido por essas políticas, é estimado em 43% sobre o gasto inicial em 10 anos (Esping-Andersen, 2007, 2009) – isso, sem levar em conta os ganhos econômicos decorrentes dos melhores desempenhos educacionais, de melhores condições de inserção no mercado de trabalho e da economia de recursos em assistência social.

4. Associação de políticas sociais e políticas de emprego/mercado de trabalho. Um aspecto característico do regime social-democrata é a interação entre as políticas sociais clássicas (transferências e serviços) e as políticas de mercado de trabalho. Muitas das políticas sociais foram desenhadas para apoiar ativamente o emprego, não exclusivamente como políticas de manutenção de renda na ausência do emprego, do mesmo modo que políticas de mercado de trabalho em associação com as políticas sociais foram desenhadas para promover o emprego, nem sempre para protegê-lo via regulamentação – embora esses aspectos também existam, no caso específico da regulamentação, mais em alguns países (Suécia) que em outros (Dinamarca). O objetivo primordial das políticas de mercado de trabalho, em associação com as políticas sociais tradicionais de manutenção de renda, que têm prioridade nesse regime, chegando a absorver uma fração superior a 1% do PIB (a mais alta entre os *clusters* da OCDE), é apoiar a mobilidade ocupacional, de um emprego temporariamente para um programa de treinamento ou reciclagem e finalmente para outro emprego; do não emprego para um programa de treinamento ou reciclagem e finalmente para um emprego; ou ainda para alguma forma de emprego protegido, para grupos específicos, como jovens, incapacitados ou idosos. Essas políticas envolvem um componente de manutenção de renda (o seguro-desemprego é um dos benefícios) e um componente de serviços (educação/treinamento profissional, serviços de colocação). Esse apoio é funcional a um mercado de trabalho altamente competitivo, que demanda flexibilidade, e para a força de trabalho, que requer segurança econômica e possibilidade genuína de escolha ocupacional e mobilidade social. Um segundo objetivo dessas políticas – o aumento do emprego – não teve o impacto esperado, segundo avaliações recentes (Lindert, 2004; Esping-Andersen, 1999), podendo ser atribuída a elas uma taxa de sucesso relativamente modesta nesse quesito: cerca de 30% de sucesso em empregar pessoas que na ausência dessas políticas não seriam empregadas. Segundo estimativas de Lindert (2004), o sucesso

em termos de emprego parece ter sido maior entre as mulheres, que teriam mostrado maior receptividade aos componentes de escolarização/treinamento envolvidos nos programas. Resultados positivos, em termos de produto, parecem estar mais relacionados a aumentos de produtividade, com a inclusão de trabalhadores menos produtivos nos programas de mercado de trabalho ativo, do que propriamente ao aumento do emprego (Lindert, 2004). Porém, o objetivo de mobilidade ocupacional aparentemente foi mais bem-sucedido – o *cluster* tem os melhores resultados dentro da área da OCDE.³³ Esse aspecto tem sido considerado especialmente desejável em vista das transformações no mercado de trabalho nas últimas duas décadas, sugerindo que as melhores chances de redução das desigualdades podem estar se deslocando na direção da redução das desigualdades de renda permanente (a renda obtida ao longo da vida). De um modo geral, as políticas de mercado de trabalho ativo são políticas para jovens, de transição do sistema educacional para o mercado de trabalho, de apoio para uma relação contratual menos estável e promissora, e de trampolim para possibilidades mais atraentes de carreiras. São políticas que respondem aos riscos sociais do desemprego duradouro, da armadilha de empregos precários e da baixa qualificação, aos quais os jovens estão mais vulneráveis. Porém, as políticas ativas nórdicas também promovem o emprego de idosos e de outros grupos vulneráveis. Dois elementos têm sido essenciais para o sucesso dessas políticas: em primeiro lugar, a adequação dos benefícios monetários, que fazem com que de fato representem esquemas de manutenção de renda e segurança econômica; em segundo lugar, a efetividade dos serviços oferecidos que envolvem programas de treinamento ou reciclagem *de longo prazo* (e não programas de curta duração como os que caracterizam o *workfare* inglês e muitas das políticas de ativação europeias) e coordenação para colocação ou recolocação no emprego, envolvendo agências e empresas em redes efetivas.³⁴ Outra interação importante é entre políticas de cuidado e políticas de mercado de trabalho ativo. Nesse particular, o relato conjunto dos Ministérios de Assuntos Sociais e da Educação dinamarqueses (OCDE, 2000) sobre a política de creches e educação precoce é revelador de suas múltiplas intenções,

³³ Em termos de mobilidade social (e, portanto, refletindo uma estrutura de oportunidades mais ampla do que simplesmente a mobilidade ocupacional), em uma comparação entre os Estados Unidos e a Dinamarca, Esping-Andersen (2009) estimou a probabilidade de uma pessoa nascida no primeiro quinto de renda em se mover ascendentemente como três vezes maior na Dinamarca que nos Estados Unidos.

³⁴ Lodemel & Trickle (2000) fazem uma revisão e avaliação dessas políticas, descrevendo uma variedade delas, desde as mais efetivas *human resource development*, características dos países nórdicos, especialmente da Dinamarca, até as políticas de *labour market attachment* típicas do pouco efetivo *workfare* americano.

que incluem efeitos esperados sobre o mercado de trabalho. Observando que as creches funcionam com turmas pequenas e professores especializados com formação superior, em regime de turno integral, combinando várias atividades, um conjunto delas explicitamente voltadas para o desenvolvimento infantil (habilidades cognitivas), o relatório chama a atenção para o potencial da política para desenvolver capacidades que se revelarão úteis em um mercado de trabalho altamente “volúvel”. Em segundo lugar, a política tem como um de seus objetivos atrair os homens para a ocupação de instrutores, e com isso contribuir para mitigar a transmissão das tradicionais normas de gênero que ainda atribuem à mulher a função de cuidado. Um terceiro aspecto é o conjunto de opções que estão abertas para os jovens que, nos primeiros anos no mercado de trabalho, optam por trabalhar com crianças pequenas, com a possibilidade de complementar os anos de formação especializada com outras especializações e seguir diferentes trajetórias ocupacionais. Finalmente, a provisão de serviços públicos é considerada uma importante fonte de criação de novos empregos – empregos no setor de serviços, que são, não obstante, estáveis e podem, em associação com as políticas ativas, conduzir a diferentes percursos no mundo do trabalho.

5. Redistribuição fortemente baseada no gasto. Em contraste com o regime liberal, a elevada redistribuição desse regime é em média calcada mais no gasto social (os maiores gastos proporcionais na área da OCDE) que nos impostos, e financiada por impostos relativamente menos progressivos, com maior participação relativa dos impostos sobre o trabalho do que os sobre o capital (negócios e investimentos), dos impostos sobre o consumo do que os sobre a renda (as alíquotas para as rendas mais altas estão entre as mais baixas da OCDE), e dos impostos sobre os bens de consumo *addictive* (álcool, cigarro, gasolina) do que sobre os demais bens, que são impostos tipicamente regressivos (Lindert, 2004; Tabela 5.2 e Anexo V.2).³⁵ Mas esses países têm também as alíquotas marginais mais baixas entre os pobres (tipicamente, as prestações familiares universais não são tributadas), sendo, portanto, possível que tenham a carga tributária mais alta sobre as faixas médias de renda (Lindert, 2004). As vantagens convencionalmente apontadas para esse esquema tributário são a ausência

³⁵ Na Tabela 5.2, observamos que se a participação relativa dos impostos diretos na arrecadação (especialmente sobre a renda e lucros) é inferior na média dos países nórdicos ao que é na média dos países liberais, como percentagem do PIB a situação se inverte, dado o tamanho bem maior da carga tributária entre os nórdicos, quase 50% superior à do regime liberal. Contudo, a Dinamarca destoa, com uma participação relativa dos impostos sobre os lucros e a renda superior à americana (cf. Tabela 5.3).

de incentivos adversos ao trabalho, para as faixas mais baixas de renda, e ao investimento, para as faixas mais altas de renda (Lindert, 2004), a ampla base tributária proporcionada por contribuições sociais e impostos sobre o consumo e uma economia política mais palatável.³⁶ Com relação ao gasto social, as transferências são mais importantes que os serviços, como é a norma entre os países da OCDE, porém a razão serviços/transferências é a mais alta do bloco, denotando a prioridade do regime em alterar a estrutura de oportunidades na direção de maior igualdade. A dificuldade de cálculo dos efeitos dos serviços sociais públicos sobre a desigualdade, não obstante, indicativamente, estima-se que nesse regime dois terços da redistribuição se façam via transferências e o terço restante, via serviços (Esping-Andersen & Myles, 2009). A redistribuição via serviços tem um efeito direto, que são os fortes subsídios públicos (em geral, com um componente progressivo) ao seu consumo, os quais afetam os orçamentos familiares de modo progressivo, e um efeito indireto, via o acesso a oportunidades instrumentais para a geração de renda. Este último efeito não é captado nas estimativas usuais de redistribuição. A redistribuição via transferências, no caso dos países nórdicos, é igualmente alocada entre aposentadorias/pensões, de um lado, e as demais transferências (que são principalmente universais e têm os maiores efeitos redistributivos), de outro – todas, à exceção das prestações familiares, são tributadas progressivamente (Prasad, 2008; Mahler & Jesuit, 2006; Anexo V.1). O contraste mais significativo nesse caso é com o mundo conservador-corporativo: o resultado da redistribuição é quase idêntico nos dois *clusters*, mas a razão, como já mencionado, é diferente, já que no *cluster* conservador-corporativo, o peso das aposentadorias e pensões é significativamente mais elevado que o das demais transferências. No regime liberal, as demais transferências são mais importantes que as aposentadorias, porém, além de menos redistributivas, são principalmente focalizadas, com um papel diminuto para o seguro-desemprego (Anexo V.1). De um modo geral, o *welfare state* social-democrata atua sobre a desigualdade de duas formas, *ex-post*, por meio de impostos e transferências, com as características mencionadas, e *ex ante*, por meio da estrutura de oportunidades (serviços), muito voltada para a população ativa (em particular, jovens e mulheres). Esta última intervenção repercute sobre a desigualdade na renda primária, graças ao apoio ao emprego, em particular o emprego feminino. No regime nórdico,

³⁶ Segundo Wilensky & Lebeaux (1975), a tributação é um dos fatores mais importantes para explicar o apoio político ao *welfare state*, tendendo este a ser tanto maior quanto mais intensa for a utilização de impostos sobre o consumo, no lugar de impostos diretos; ainda segundo Tullock (1984), ao diminuir a visibilidade da redistribuição, a social-democracia acaba conseguindo criar mais redistribuição.

o emprego é visto como a melhor estratégia para a redução da desigualdade da renda domiciliar.

Quando nos voltamos para a análise das desigualdades, constatamos que este é o regime com os mais baixos índices de desigualdade, seja da distribuição primária, seja da distribuição da renda disponível (Tabela 5.2 e Anexo V.1). As diferenças em relação ao regime liberal se tornam especialmente evidentes quando observamos as desigualdades da renda disponível, mais do que quando focalizamos a renda primária. Contudo, a semelhança entre as desigualdades primárias nos dois regimes esconde realidades diferentes. Em primeiro lugar, o prêmio à educação nos países nórdicos é inferior ao dos países do regime liberal (especialmente, Estados Unidos e Reino Unido: Acemoglu, 2002; Goldin & Katz, 2008; Esping-Andersen, 2009), indicando uma estrutura de oportunidades mais equitativa – especialmente quando a comparação é feita com a Dinamarca, que tem, à semelhança dos países do regime liberal, um mercado de trabalho bastante desregulamentado. Em segundo lugar vem a quantidade significativa de pessoas que nos países nórdicos têm renda de mercado zero, pois recebem transferências governamentais de vários tipos (licenças e bolsas). Igualmente, a comparação com os países do regime conservador-corporativo revela diferenças importantes por trás de níveis de desigualdade de renda primária e de renda disponível semelhantes – a principal delas é a natureza das transferências responsáveis tanto pelos altos níveis de desigualdade da renda primária quanto pelo alto esforço de redistribuição, principalmente horizontal, representado pelos gastos adicionais em aposentadorias precoces no regime conservador-corporativo (Esping-Andersen & Myles, 2008).

Do ponto de vista dos resultados em termos de pobreza, o regime nórdico se destaca com os menores índices de pobreza pós-redistribuição, sejam eles médios ou entre grupos de risco específicos, como famílias com crianças, idosos, famílias compostas por mães solteiras e por apenas um indivíduo, destacando-se o emprego feminino (principalmente de mães solteiras) e as transferências às famílias como as principais intervenções públicas redutoras da pobreza (Fritzell & Ritakallio, 2010; Esping-Andersen & Myles, 2007; Esping-Andersen, 1999, 2009; Tabela 5.2 e Anexo V.1). De um modo geral, a pobreza é menor quanto maior o *welfare state*: mesmo controlando-se pela demografia, com um *welfare state* “americano”, a pobreza infantil nos países nórdicos seria entre duas a três vezes maior (Esping-Andersen, 1999). Ainda que os regimes não se distingam muito em termos de pobreza da *renda de mercado*, cuja causa comum seria o envelhecimento das sociedades e a precariedade dos mercados de trabalho, Fritzell & Ritakallio (2010) documentam as menores taxas de pobreza da renda disponível entre os países nórdicos nos

anos 1980, 1990 e 2000 e as maiores taxas entre os países do regime liberal, a despeito das transferências focalizadas nos mais pobres utilizadas por estes. Conquanto a diferença, em termos seja da renda de mercado, seja da renda disponível, dos resultados de pobreza do regime nórdico e do regime liberal seja explicável pelas diferenças entre os mercados de trabalho, especialmente pelas baixas rendas do trabalho típicas do regime liberal, e pelas políticas de redistribuição, que opõem um *welfare state* robusto a outro anêmico, a diferença de fundo entre o regime nórdico e o continental estaria relacionada à estrutura demográfica (principalmente a incidência de domicílios com um casal de trabalhadores) e à taxa de participação econômica (principalmente das mulheres). Os resultados dos autores confirmam o maior risco de pobreza associado ao familismo, ainda mais intenso na Europa mediterrânea. Mais importante que a simples redução da pobreza é a manutenção desse resultado, especialmente se o próprio *welfare state* é em parte responsável pela renda zero de muitos indivíduos. Também no quesito duração da pobreza, o regime social-democrata é o que possui o melhor resultado (Esping-Andersen & Myles, 2007; Esping-Andersen, 1999), sendo a menor duração explicada por fatores relacionados ao emprego e à redistribuição do *welfare state*, e a maior duração, no regime liberal, explicada principalmente por mudanças estruturais nas famílias (aumento da incidência de maternidade solitária) (Esping-Andersen, 1999), não compensadas por maior redistribuição.

Outros efeitos positivos já mencionados, atribuídos, ao menos parcialmente, aos *welfare states* nórdicos, são as elevadas taxas de participação no emprego, os baixos níveis de desemprego e as mais altas taxas de participação econômica de mulheres e idosos (Kenworthy, 2004; Lindert, 2004).

Alguns trabalhos buscam estabelecer uma associação entre regimes e resultados em saúde, especialmente longevidade. Apesar da relação entre renda e saúde não ser linear,³⁷ parece estabelecido que efeitos positivos dos níveis agregados de renda sobre a saúde são mediados pelo *welfare state* (Kangas, 2010; Mehotra & Delamonica, 2007) e que um maior gasto público em saúde está associado a uma menor mortalidade (Lindert, 2004; Kangas, 2010). O mecanismo por meio do qual o gasto em saúde se traduz em maior ou menor mortalidade é a sua alocação entre atenção básica/prevenção e serviços de maior complexidade. Sistemas de saúde publicamente financiados tendem a favorecer a primeira combinação. Dado o viés pró-atenção básica/prevenção desses sistemas, a diferença de longevidade entre os países se explicaria então pela desigualdade na oferta de saúde,

³⁷ Essa relação é linear apenas nos estratos inferiores de renda, nos quais aumentos de renda se associam com melhoras em expectativa de vida.

que tende a ser menor quando o sistema é público (Lindert, 2004). Contudo, as evidências não apontam para uma correspondência entre *regimes* e longevidade, as desigualdades em saúde não sendo significativamente menores no regime nórdico, por exemplo. Nesse caso, prevalecem diferenças entre os países dentro do regime, com grandes distâncias separando, por exemplo, a igualitária Suécia da menos bem-sucedida Finlândia (Kangas, 2010). Porém, uma associação positiva e significativa foi encontrada entre o sistema de proteção social universal e a longevidade (Kangas, 2010).

A onda de reformas neoliberais de desregulamentação do trabalho dos anos 1980 e 1990 não afetou o princípio do universalismo nórdico mesmo que, como na Dinamarca, ela tenha contribuído para a flexibilização do mercado de trabalho. Porém, neste caso, o *locus* de compensação pela perda de titularidades foi deslocado para outras instituições do *welfare state*, com a garantia de segurança econômica e o aprofundamento dos serviços, no que ficou conhecido como flexiseguridade. De um modo geral, essas décadas assistiram a uma intensificação do gasto em serviços e, dentro dos serviços, uma expansão mais que proporcional nos gastos em creches e serviços para idosos, além de uma associação mais forte entre políticas ativas de mercado de trabalho e políticas passivas, como o seguro-desemprego, com a introdução de condicionalidades. No mercado de trabalho, as políticas de retreinamento e colocação ganham maior ênfase em detrimento da estratégia de expansão do emprego público, que tinha sido importante durante os anos dourados e a década de 1980.³⁸ A profunda crise econômica do início dos anos 1990, atribuível a diferentes fatores em cada país (Kenworthy, 2004), foi superada, ao final da década, com um mix de bom desempenho econômico, que incluiu a abrupta redução das taxas de desemprego e franco crescimento econômico, e distributivo, em parte graças ao crescimento do *welfare state* e à recalibragem de suas políticas, com a maior ênfase nas políticas sociais produtivistas. Os anos de prata assistiram, portanto, a uma expansão decisiva do *welfare state*, não apenas quantitativa como qualitativa, com maior incidência de políticas que atuam sobre a distribuição,

³⁸ Dois casos chamam a atenção nesse regime, por representar dois paradigmas social-democratas: a Dinamarca, que constituiu, no período, um dos mercados de trabalho menos regulamentados do mundo, e a Suécia, com um mercado de trabalho fortemente regulamentado, com apoio importante no emprego público. Essas distintas estratégias revelam diferentes caminhos para a geração de emprego com equidade: de um lado, apoiando-se em um mercado de trabalho flexível, com regras flexíveis de admissão e demissão, que cria novos postos de trabalho a um custo relativamente baixo, mas garantindo segurança econômica, proteção social e oportunidades para mobilidade ocupacional por meio de várias instituições do *welfare state* (*security*); de outro, por meio da manutenção de forte regulamentação do trabalho e do emprego público, especialmente no setor de serviços sociais (Kenworthy, 2004; Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen, 1999).

apoiadas por políticas passivas, e por um acento maior na perspectiva da renda permanente, dada a ênfase nas chances de vida e na mobilidade social e ocupacional das políticas de igualdade de oportunidades.

Contudo, deve-se registrar que também esse *cluster* de países reduziu benefícios monetários com as reformas nas aposentadorias³⁹ e a diminuição das taxas de reposição de benefícios. O mix de reformas foi variado e introduziu uma diferenciação no *cluster*: a Suécia e a Finlândia fizeram as maiores reformas, com a privatização de alguns serviços e a introdução de práticas de gestão orientadas para o mercado. O risco de pobreza e as desigualdades aumentaram nesses países, na Suécia principalmente (Kautto, 2010; Fritzell & Ritakallio, 2010; Castles, 2004). A Dinamarca foi o país que apresentou os melhores resultados, e o único a experimentar uma redução na desigualdade da renda disponível em 2004. Em que pesem essas mudanças recentes, e a incerteza quanto aos efeitos futuros que as reformas deslançarão, os aspectos distintivos do *cluster* se mantêm especialmente em uma comparação com o regime liberal. A Dinamarca, mais que a Suécia, passa a atrair a atenção por seu mix peculiar de políticas conduzindo a reduções sustentadas da desigualdade.

O *cluster* social-democrata desperta grande interesse ainda pela conciliação alcançada entre prosperidade econômica e equidade, dois de seus objetivos explícitos e que são o segredo do consenso político que conseguiram construir. Ademais, essa conciliação foi instrumental para o desenvolvimento econômico desse conjunto de países, o que amplia o interesse no modelo para além do círculo estreito dos países desenvolvidos. A questão do tamanho relativamente pequeno desses países é algumas vezes invocada como obstáculo à replicação de suas políticas. Parte do sucesso prático do modelo, contudo, pode ser atribuída à fortíssima descentralização das políticas públicas, sobretudo a provisão de serviços, com os níveis locais dotados de grande autonomia tributária e de gastos (Kautto, 2010; Ervasti *et al.*, 2008), o que em princípio contornaria a questão do tamanho.

Outra idiossincrasia frequentemente mencionada é a homogeneidade cultural desses países, que aparentemente facilitaria a emergência de uma solidariedade social abrangente. Trabalhos empíricos buscaram aferir a importância desse fator na construção dos consensos necessários a políticas universalistas. Resultados obtidos em relação a atitudes de solidariedade a imigrantes, em geral menos intensas que em relação a outros grupos sociais, corroboraram a hipótese de níveis de solidariedade relacionados com o grau existente de

³⁹ No caso da Dinamarca, com a introdução de aposentadorias públicas básicas apenas para os idosos pobres e de aposentadorias ocupacionais, fixadas por negociação coletiva envolvendo a quase totalidade dos trabalhadores; na Suécia foi introduzido um segmento privado.

diversidade étnico-cultural (Oorschot, 2008). Todavia, um número expressivo de estudos esclarece os condicionantes do grau de apoio dos indivíduos à redistribuição como essencialmente dois: as “identidades sociais” (autointeresse definido por referência ao pertencimento a certo estrato social) e os “compromissos ideológicos e políticos” (em menor medida) (Muuri, 2010; Baslevent & Kirmanoglu, 2011; Gelissen, 2000, para a Europa; Yang & Barrett, 2006, para os Estados Unidos). Se assim é, seria interessante testar a hipótese de que as próprias instituições e políticas do *welfare state* têm o potencial de influenciar atitudes dos cidadãos na medida em que criem clivagens sociais (“identidades sociais”), fracionando a população em grupos de sexo, idade, classe, status, e influenciem percepções e normas de solidariedade (“compromissos ideológicos e políticos”).

Essa hipótese encontrou confirmação de vários modos. De fato, os *welfare states* existentes têm apoio popular, a despeito da variedade de regimes (Arts & Gelissen, 2001; Gelissen, 2000; Korpi, 1989; Esping-Andersen, 1990); em particular, *welfare states* maiores e programas mais universalistas tendem a angariar um apoio político mais amplo (Korpi, 1989; Esping-Andersen, 1990; Korpi & Palme, 1998; Larsen, 2008). Ademais, a influência do próprio *welfare state* sobre normas de solidariedade e justiça social (Arts & Gelissen, 2001), percepções sobre mérito e divisões dentro da sociedade (“nós” e “eles”) (Larsen, 2008) foi diretamente observada. Alguns trabalhos encontraram base factual para a relação entre atitudes e regimes de bem-estar (Jaeger, 2009; Larsen, 2008). O estudo de Jaeger (2009) identificou uma tipologia dicotômica de regimes, o regime liberal promovendo um apoio mais fraco e os regimes conservador-corporativo e social-democrata, um apoio mais decisivo à redistribuição, sem, contudo, desenvolver a relação de causalidade.⁴⁰ O trabalho de Larsen (2008) consegue explicar, e apoiar empiricamente, a relação causal segundo a qual o regime de bem-estar afeta as atitudes dos cidadãos com relação à redistribuição por meio de percepções sobre mérito e normas de solidariedade incorporadas nas políticas e programas sociais. Segundo o autor, “as estruturas que caracterizam os diferentes estados do bem estar (...) influenciam o modo como o público percebe os pobres e desempregados, o que, por sua vez, influencia os juízos de mérito e consequentemente o apoio para a política de bem-estar” (p. 11). Comparando diferentes percepções e juízos de norte-americanos e europeus, incorporados e reproduzidos nas instituições do *welfare* (por exemplo, no grau de seletividade e generosidade dos benefícios e nas

⁴⁰ Na linha dos resultados anteriores de Korpi & Palme (1998), que encontraram evidência para a hipótese causal de que *welfare states* influenciam definições de interesses e formação de coalizões de apoio a eles.

condicionalidades de emprego para o recebimento de benefícios, refletindo a norma de que a pobreza está ou não sob o controle do indivíduo), Larsen nota que: “[p]ara os americanos, a política de bem-estar se refere apenas a programas com testes de meios focalizados nos pobres. Para os europeus, a política de bem-estar se refere a um conjunto amplo de políticas que também inclui benefícios e serviços para todos os cidadãos” (p. 2).⁴¹ Reformas politicamente bem-sucedidas de mercado de trabalho e de políticas assistenciais na direção do *work first*, por exemplo, podem ser “explicadas” por atitudes e opiniões desfavoráveis em relação aos pobres e desempregados típicas de regimes que promovem em suas instituições de bem-estar crenças nos benefícios de mercados desregulamentados.

Esse conjunto de estudos nos permite concluir que se o *welfare state* emerge das culturas públicas nacionais ele também contribui para elas, constituindo um fator mediador da influência de determinantes étnico-culturais sobre os níveis de solidariedade, os quais, desse modo, perdem seu caráter determinístico.

Finalmente, vários trabalhos discutem uma possível convergência entre os regimes, como já adiantamos no Capítulo 4.⁴² Três conclusões se destacam. Em primeiro lugar, ainda que tenha havido uma intensificação da privatização da provisão de bem-estar, não estaria ocorrendo uma tendência à convergência com relação às características do regime liberal; em particular, não estaria ocorrendo uma americanização do sistema público de bem-estar europeu, isto é, sua residualização sob a forma de políticas focalizadas de combate à pobreza. Ao que tudo indica, tendências comuns ao aumento da provisão privada estariam sendo absorvidas *dentro* dos parâmetros dos regimes existentes e ocorrendo junto com a expansão do segmento público em setores subdesenvolvidos ou novos. Em segundo lugar, Starke *et al.* (2008) constata uma convergência para cima, entre 1980 e os primeiros anos do século XXI, em termos de gastos sociais e de cargas tributárias (mantida constante a proporção representada pelas contribuições à seguridade social) na área da OCDE, e em termos, também, de transferências monetárias e em espécie.⁴³ Segundo esse mesmo estudo, de um modo geral, o indicador

⁴¹ Essas diferenças aparecem na conexão encontrada entre regimes de bem-estar liberais e um alto nível de resposta positiva à questão de se os pobres podiam controlar sua pobreza (e apoio a políticas seletivas), e entre regimes social-democratas e uma pequena incidência de respostas positivas à mesma questão (e apoio a políticas universais) (p. 141).

⁴² Ver Arts & Gelissen (2010) para uma breve resenha.

⁴³ Os quatro principais programas cresceram no período (saúde e desemprego – convergiram para cima; aposentadorias e políticas de família não experimentaram convergência), sendo que as taxas de reposição médias de aposentadorias aumentaram, as de auxílio-doença declinaram e as de seguro-desemprego permaneceram estáveis, frente ao salário do trabalhador médio.

de desmercantilização de Esping-Andersen (1990) se manteve estável, sem convergência no período. Por último, as distinções entre o regime social-democrata e o conservador-corporativo têm diminuído, especialmente se considerados os indicadores de gastos sociais, gastos em serviços, esforço redistributivo e desigualdade da renda disponível. Isso se deve, em parte, a um esforço positivo do regime con-cor; em parte, à retração de indicadores de países nórdicos, notadamente a Suécia. O peso remanescente do familismo no regime conservador-corporativo e características próprias das instituições do mercado de trabalho desse regime tornam prematuras previsões de convergência ao regime social-democrata.

A crer nessas conclusões, o delineamento geral da tipologia de Esping-Andersen segue retendo validade. Porém, os diferentes ritmos de aproximação ao modelo social-democrata, bem como de afastamento do universalismo dentro do bloco social-democrata, podem justificar uma reclassificação dos países.

Uma visão sinótica dos três regimes de bem-estar em termos das variáveis estruturantes está na tabela a seguir, referente às três últimas décadas:

Tabela 5.1 Variáveis estruturantes e os regimes de bem-estar

	Liberal	Conservador-corporativo	Social-democrata
Mix público-privado	Privado	Público (seguridade)	Público (serviços)
Desmercantilização	Baixa	Intermediária	Alta
Estratificação	Dualismo	Estratos ocupacionais	Universalismo
Desfamiliarização	Alta	Baixa	Alta
Desemprego	Baixo	Alto	Baixo
Fecundidade	Alta (reposição)	Baixa	Alta (reposição)

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 5.1.1 Indicadores quantitativos de mercantilização (emprego de idosos 55-64 anos), desfamiliarização (emprego feminino), desemprego, desmercantilização (gasto % PIB) e taxas de fecundidade – 2009

	Liberal	Con-cor	Soc-dem
Idosos	64,5	47,3	65,8
Mulheres	73	68,5	77
Desemprego (2008)	5,1	5,7	4,6
Gasto % PIB – 2007	17,4	24,8	25,3
Fecundidade	1,95	1,68	1,91

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics e The World Bank Data & Research.

A Tabela 5.2, a seguir, sintetiza os principais indicadores dos três regimes de bem-estar.

Tabela 5.2 Os três regimes de bem-estar em um piscar de olhos

	Regime liberal	Regime con-cor	Regime soc-dem
Gini renda de mercado	0,44	0,45	0,41
Gini renda disponível	0,32	0,27	0,23
Pobreza (mercado)	26,8	27,5	27,1
Pobreza (renda disponível)	13,3	7,2	6,6
Redistribuição total (T+I)	0,13	0,18	0,18
Redistribuição (impostos)	0,04 (31%)	0,04 (22%)	0,04 (22%)
Redistribuição (transferências)	0,09	0,15	0,14
Redistribuição (aposentadorias)	0,04 (31%)	0,09 (50%)	0,08 (44%)
Redistribuição (outras transferências)	0,05	0,05	0,07
Gasto social % PIB*	17,6	25,28	24,8
Gasto transferências % PIB*	8,26	15,07	12,42
Gasto serviços % PIB*	9,07	9,29	11,4
Gasto serviços não saúde*	2,29	2,21	5,2
Razão serviços não saúde/transfer.	0,28	0,15	0,42
Carga tributária*	32,3	40,8	45,8
Impostos diretos % PIB*	23,91 (74%)	29,64 (73%)	32,2 (70%)
Impostos indiretos % PIB*	8,42 (26%)	11,16 (27%)	13,6 (30%)
Impostos sobre lucro e renda % PIB*	16,77 (52%)	12,32 (30%)	21,42 (47%)
Contribuições sociais % PIB*	3,58 (11%)	14,11 (35%)	8,58 (19%)

Fonte: Elaboração própria.

* Referentes ao ano de 2007 ou 2009. Os demais valores são médias das três últimas décadas. As fontes estão explicitadas nas tabelas que deram origem a esta, no Anexo V.1.

Na Tabela 5.3, a seguir, os indicadores para três países típicos dos regimes.

Tabela 5.3 EUA, Alemanha e Dinamarca: indicadores do sistema de bem-estar

	EUA (2004)	Alemanha (2000)	Dinamarca (2004)
Gini renda de mercado	0,481	0,473	0,419
Gini renda disponível	0,372	0,275	0,228
Pobreza (mercado)	26,6	30,9	28
Pobreza (renda disponível)	17,3	8,4	5,6
Redistribuição total (T+I)	0,11	0,198	0,191
Redistribuição (impostos)	0,04	0,05	0,042
Redistribuição (transferências)	0,065	0,148	0,149
Redistribuição (aposentadorias)	0,036	0,1	0,066
Redistribuição (outras transferências)	0,029	0,044	0,083
Gasto social % PIB*	16,2	25,16	26,1
Gasto transferências % PIB*	7,99	14,65	12,58
Gasto serviços % PIB*	8,1	9,79	12,21
Gasto serviços não saúde*	0,86	1,95	5,7
Razão serviços não saúde/transfer.	0,11	0,13	0,45
Carga tributária*	27,86	36	48,98
Impostos diretos % PIB*	23,2	25,47	32,67
Impostos indiretos % PIB*	4,66	10,52	16,32
Impostos sobre lucro e renda % PIB*	13,61 (49%)	11,22 (31%)	29,36 (60%)
Contribuições sociais % PIB*	6,48	13,19	0,99

Fonte: Elaboração própria.

* Referentes ao ano de 2007 ou 2009. Os demais valores se referem ao ano 2000. As fontes estão explicitadas nas tabelas que deram origem a esta, no Anexo V.1.

Com países típicos selecionados, os indicadores se comportam de modo ainda mais próximo à análise, com exceção do peso maior de impostos diretos, e especialmente dos impostos sobre lucro e renda, na Dinamarca, revelando que, diferentemente dos demais membros do *cluster* (Suécia, especialmente), a Dinamarca não tem evoluído na direção de um financiamento menos progressivo do gasto social.

COMENTÁRIOS FINAIS

Neste capítulo, por meio da análise dos regimes de bem-estar, concluímos que nas últimas décadas o *welfare state* de fato mudou, mas o fez de modo diferenciado. As transferências e, mais ainda, os serviços se expandiram em quase todos os países centrais, mas a razão entre esses dois itens, além da composição interna de cada um deles, foi específica a cada regime. Políticas de transferências e de serviços foram coerentes com a nova perspectiva da “ativação”, mas o significado dessa perspectiva em cada regime foi próprio. No regime liberal, a ativação significou um aprofundamento do apoio no mercado e do dualismo de bem-estar, com a retração de titularidades e a introdução de condicionalidades ao trabalho nos benefícios da assistência social; no regime corporativo-conservador, significou a superposição da assistência social ao *mainstream* de uma marginalmente reformada seguridade social, a multiplicação de estratos e a experimentação com a política de famílias; no regime social-democrata representou uma ênfase nas oportunidades para os jovens e crianças e a aposta em um universalismo com igualdade nas chances de vida.

A ausência de sinais inequívocos de convergência entre os regimes sugere que suas combinações de políticas e programas e suas economias políticas constituíram “equilíbrios estáveis”. O discernimento desses equilíbrios vai requerer do analista social sensibilidade especial para distinguir o que apenas parece igual, quando mais não seja por conta dos resultados diferentes. Distinguir, por exemplo, entre as diferentes políticas de mercado de trabalho ativo, as que desenvolvem capacidades e aumentam opções das que enfatizam a inserção imediata no mercado de trabalho, a despeito de serem incapacitantes em médio e longo prazos; entre as políticas de cuidado, as que desenvolvem capacitações para a vida social e para o trabalho das que acentuam o aspecto de alívio imediato a situações de privação e de dificuldade, a despeito de diminuir capacidades humanas; entre as que promovem a conciliação entre o trabalho e a vida familiar e contribuem para o aumento do conjunto de opções das mulheres das que não favorecem a liberação das

mulheres da função do cuidado; e também entre as diferentes concepções de seguridade, com um maior ou menor conjunto de riscos cobertos, de modo mais ou menos adequado.

As mudanças observadas nos *welfare states* foram estimuladas, como vimos, por pressões demográficas e econômicas: novas, urgentes e crescentes demandas. Essas mudanças foram mediadas por parâmetros financeiros, políticos e ideológicos. O primeiro parâmetro determinou que as reformas no *welfare state* atentassem para a sua sustentabilidade financeira – embora uma retração de titularidades tenha ocorrido, porém mais que compensada por uma expansão de cobertura, de um modo geral, a iniciativa mais importante foi a do apoio do *welfare state* ao mercado de trabalho. Porém, em cada caso, esse parâmetro se combinou com a economia política do regime: a redução da oferta de trabalho com aumento da produtividade média e a adoção atual de políticas ativas do regime con-cor, o aumento da demanda de trabalho com um *welfare* de serviços universais e benefícios complementares da seguridade no regime social-democrata, e a redução de benefícios para a diminuição do “desemprego voluntário” do regime liberal foram as estratégias que se mostraram politicamente viáveis em cada regime, dadas as trajetórias institucionais pretéritas.

De um modo geral, as dependências de trajetória iluminam identidades que se formam em torno de interesses comuns, muitas vezes forjados pelas próprias políticas de *welfare*. Contudo, atitudes em relação ao *welfare state* refletem, além de interesses próprios, crenças, normas e valores que se referem a coisas que interessam a outros. Nota-se de fato que em cada regime o tipo de solidariedade mais ou menos compartilhado socialmente, em parte sem dúvida reforçada pelas próprias instituições do *welfare state*, foi um parâmetro adicional a condicionar a direção e ritmo das reformas. Esse fator pode ajudar a explicar por que a ativação liberal é do tipo “trabalhe primeiro” (“a situação do indivíduo depende dele”), enquanto os escandinavos optaram por gastar muito em programas de treinamento de longo prazo que não eliminam o desemprego no curto prazo, mas melhoram a mobilidade ocupacional (“a sociedade precisa garantir oportunidades de realização para todos”), e ainda por que a redução da jornada de trabalho que não aumenta o emprego dos jovens é um ponto de honra na agenda sindical dos *welfare states* corporativos (em que a solidariedade é corporativa e familiar).

A perspectiva da ativação e a ênfase nos serviços de cuidado e nas políticas de família são respostas válidas às novas pressões: quando levadas a sério, isto é, sem comprometer capacidades e capacitações, são tentativas importantes de endogeneizar os principais riscos a que o *welfare state* está

submetido. Contudo, conquanto as políticas de família possam de fato contornar graves riscos sociodemográficos, é menos certo que de um modo geral ativação e serviços consigam neutralizar as incertezas geradas pelas economias de mercado globalizadas – que se traduzem em riscos sociais renovados, frequentemente incidindo sobre os mesmos grupos vulneráveis. Duas implicações imediatas, que talvez imponham uma redefinição do estado do bem-estar social, são a necessidade de iniciativas clássicas de regulação dos mercados, especialmente do mercado de trabalho (frente à proliferação de situações inseguras não perfeitamente compensáveis por segurança econômica), e a necessidade de manutenção e mesmo inovação nos mecanismos redistributivos da seguridade social, os quais podem incluir a distribuição universal de bônus sobre o crescimento econômico ou formas equivalentes de socialização da riqueza. Se a economia gera mais insegurança enquanto se torna mais rica, é preciso conceber modos de se financiar o seguro social com os recursos da nova riqueza. Essas considerações chamam atenção para o fato de que um *welfare state* “passivo” não estaria sendo substituído por um *welfare state* “ativo”, como por vezes se considera, mas que ambos são aspectos inseparáveis e condições de possibilidade recíprocas.

Finalmente, vale o registro de alguns dos novos riscos, que já dão sinal de vida, a que se expõem os regimes depois das reformas das últimas décadas. A residualização no regime liberal, tendo sido especialmente forte nos Estados Unidos (e especialmente intensa depois da crise de 2008), sugere que a pressão poderá vir de problemas crescentes de coesão social, com a retração dos já residuais programas voltados para a redução da pobreza. No regime conservador, o desafio será lidar com a crescente exclusão social representada pelo inchaço do estrato “outros”, de trabalhadores atípicos sem acesso à proteção e às oportunidades do *mainstream*, e o risco de uma sociedade estamentada com a solidariedade social limitada aos “iguais”. Finalmente, no regime social-democrata, o problema será seguir obtendo apoio para o financiamento de um *welfare state* cada vez mais caro frente às demandas crescentes, colocadas pelos crescentes índices de pobreza e desigualdade das rendas de mercado, e, portanto, forjar uma solidariedade universal antidófica ao esgarçamento da mesma, promovido pela economia de mercado globalizada.

■ ■ ■

Não existem “leis de ferro” sobre os fenômenos sociais, mas alguns fatos estilizados emergem do estudo comparado dos regimes e podem facilitar o aprendizado e a experimentação. Listamos abaixo alguns desses fatos.

QUINZE FATOS ESTILIZADOS SOBRE O *WELFARE STATE*

- O *welfare state* apoia e promove a atividade econômica (ou: existe um *anti-trade off* entre equidade e eficiência).
- Políticas universais reduzem mais a pobreza e a desigualdade que políticas focalizadas.
- A inclusão da classe média no consumo dos serviços sociais garante maior financiamento e melhor qualidade dos serviços.
- Serviços públicos de educação precoce/creches de qualidade diminuem a desigualdade intergeracional.
- Serviços públicos de educação precoce/creches de qualidade diminuem a desigualdade educacional.
- A desfamiliarização (serviços de cuidado e benefícios monetários para as famílias) aumenta o emprego feminino.
- O emprego dos adultos na família é a melhor estratégia para a redução da desigualdade da renda domiciliar.
- Quanto maior o *welfare state* (o gasto social bruto), menor a pobreza e a desigualdade.
- Os gastos são mais efetivos para a redistribuição que a tributação.
- Políticas sociais privadas são regressivas (ou: o gasto tributário é regressivo).
- As instituições do *welfare state* afetam a formação de interesses e identidades sociais.
- As instituições do *welfare state* afetam a formação de coalizões de classe e políticas que o apoiam.
- As instituições do *welfare state* afetam percepções de mérito e normas de solidariedade social.
- Reformas são dependentes de trajetória (ou: reformas são dependentes de grupos de eleitores, que são formados, em parte, pelas instituições do *welfare*).
- Democracias duradouras com coalizão de centro-esquerda duradoura produzem *welfare states* mais redistributivos.

ANEXO V.1

INDICADORES POR REGIME E POR PAÍS PARA AS DÉCADAS DE 1980, 1990 E 2000

Tabela 5.4 Índice de Gini no regime liberal

País	Ano	Distribuição primária	Renda disponível
Austrália	1981	0,396	0,281
	2003	0,460	0,312
Canadá	1981	0,370	0,284
	1991	0,405	0,281
	2000	0,429	0,315
Reino Unido	1986	0,476	0,303
	1991	0,476	0,336
	1999	0,498	0,343
Estados Unidos	1986	0,432	0,335
	1991	0,439	0,338
	2004	0,481	0,372
Média		0,442	0,318

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.5 Incidência de pobreza no regime liberal

País	Ano	Distribuição primária	Renda disponível
Austrália	1981	22,5	11,3
	1995	28,2	11,4
	2003	28,6	12,2
Canadá	1981	21,2	12,4
	1991	23,9	11
	2000	25,2	12,4
Reino Unido	1986	31,3	9,1
	1991	30,3	14,6
	1999	31,9	12,5
Estados Unidos	1986	25	17,8
	1991	26,4	18,1
	2004	26,6	17,3
Média		26,8	13,3

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.6 Participação das transferências e dos impostos na redistribuição no regime liberal

País	Ano	Total	Participação dos impostos
Austrália	1981	0,115	0,046
	1995	0,155	0,049
	2003	0,148	0,047
Canadá	1981	0,086	0,029
	1991	0,124	0,041
	2000	0,114	0,040
Reino Unido	1986	0,173	0,037
	1991	0,140	0,031
	1999	0,155	0,031
Estados Unidos	1986	0,097	0,043
	1991	0,101	0,042
	2004	0,109	0,044
Média		0,126	0,040

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.7 Composição do impacto das transferências na redistribuição no regime liberal

País	Ano	Pensões	Desemprego
Austrália	1981	0,032	0,008
	1995	0,033	0,015
	2003	0,033	0,008
Canadá	1981	0,026	0,009
	1991	0,036	0,017
	2000	0,038	0,006
Reino Unido	1986	0,049	0,008
	1991	0,041	0,003
	1999	0,042	0,001
Estados Unidos	1986	0,034	0,002
	1991	0,035	0,003
	2004	0,036	0,002
Média		0,036	0,007

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.8 Gasto público social (% PIB) no regime liberal

	1980	1990	2007
Estados Unidos	13,16	13,46	16,20
Reino Unido	16,54	16,75	20,54
Austrália	10,28	13,13	16,02
Canadá	13,66	18,12	16,86
Nova Zelândia	17,04	21,52	18,39
Média	14,13	16,59	17,60

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.9 Gasto público social (% PIB): transferências no regime liberal¹

	1980	1990	2007
Estados Unidos	8,49	7,79	7,99
Reino Unido	9,95	9,01	9,90
Austrália	5,99	7,07	7,37
Canadá	5,69	7,84	6,65
Nova Zelândia	11,20	14,70	9,37
Média	8,26	9,28	2,26

¹ Considera-se como gastos com transferências os gastos relacionados a *cash benefits*.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.10 Gasto público social: serviços (% PIB)¹ no regime liberal

	1980	1990	2007
Estados Unidos	4,66	5,45	8,10
Reino Unido	6,05	7,19	10,32
Austrália	4,29	5,85	8,34
Canadá	7,97	9,80	9,92
Nova Zelândia	5,27	5,94	8,68
Média	5,65	6,85	9,07

¹ Considera-se como gastos em serviços os gastos relacionados a *benefits in kind*.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.11 Gasto público social: serviços de saúde (% PIB)¹ no regime liberal

	1980	1990	2007
Estados Unidos	3,73	4,85	7,24
Reino Unido	4,87	4,86	6,84
Austrália	3,8	4,44	5,74
Canadá	5,12	6,6	7,01
Nova Zelândia	5,13	5,62	7,08
Média	4,53	5,27	6,78

¹ Considera-se como gastos com serviços de saúde os gastos relacionados a *benefits in kind-Health*.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.12 Gasto público social: serviços não saúde (% PIB)¹ no regime liberal

	1980	1990	2007
Estados Unidos	0,93	0,60	0,86
Reino Unido	1,18	2,34	3,49
Austrália	0,50	1,41	2,60
Canadá	2,85	3,20	2,91
Nova Zelândia	0,14	0,33	1,59
Média	1,12	1,57	2,29

¹ Serviços não saúde excluem educação.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.13 Carga tributária (% PIB) no regime liberal

	1995	2000	2009
Estados Unidos	26,40	27,35	27,86
Reino Unido	34,80	35,52	36,16
Austrália	26,01	27,71	29,53
Canadá	30,99	35,89	33,00
Nova Zelândia	30,82	36,93	35,11
Média	29,80	32,68	32,33

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.14 Impostos diretos (% PIB) no regime liberal

	1995	2000	2009
Estados Unidos	21,75	22,60	23,20
Reino Unido	24,64	24,48	25,62
Austrália	17,92	20,00	21,67
Canadá	20,89	26,62	25,07
Nova Zelândia	23,95	24,53	23,98
Média	21,83	23,65	23,91

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.15 Impostos indiretos (% PIB) no regime liberal

	1995	2000	2009
Estados Unidos	4,66	4,75	4,66
Reino Unido	10,16	11,05	10,53
Austrália	8,09	7,71	7,86
Canadá	10,09	9,27	7,92
Nova Zelândia	6,87	12,39	11,13
Média	7,97	9,04	8,42

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.16 Impostos sobre a renda e lucro (% PIB) no regime liberal

	1995	2000	2009
Estados Unidos	13,16	12,57	13,61
Reino Unido	13,14	13,95	14,27
Austrália	14,60	15,83	17,65
Canadá	14,44	17,43	16,23
Nova Zelândia	21,50	22,01	22,09
Média	15,37	16,36	16,77

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.17 Contribuição para seguridade social (% PIB) no regime liberal

	1995	2000	2009
Estados Unidos	5,77	6,90	6,48
Reino Unido	5,80	6,04	6,66
Austrália	0,00	0,00	0,00
Canadá	3,27	4,36	4,78
Nova Zelândia	0,00	0,00	0,00
Média	2,97	3,46	3,58

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.18 Índice de Gini no regime conservador

País	Ano	Distribuição primária	Renda disponível
Bélgica	1997	0,481	0,250
França	1984	0,469	0,298
	1994	0,485	0,288
Alemanha	1981	0,388	0,244
	1994	0,442	0,273
	2000	0,473	0,275
Holanda	1983	0,470	0,260
	1991	0,448	0,266
	1999	0,372	0,231
Média		0,448	0,265

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.19 Incidência de pobreza no regime conservador

País	Ano	Distribuição primária	Renda disponível
Bélgica	1997	32,0	8,0
França	1984	27,8	11,5
	1994	29,5	8,0
Alemanha	1981	21,0	5,3
	1994	27,4	8,2
	2000	30,9	8,4
Holanda	1983	28,5	3,9
	1991	29,0	6,3
	1999	21,4	4,9
Média		27,5	7,2

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.20 Gasto público social (% PIB) no regime conservador

	1980	1990	2007
França	20,76	24,87	28,40
Alemanha	22,11	21,73	25,16
Bélgica	23,52	24,88	26,34
Áustria	22,39	23,76	26,42
Holanda	24,79	25,57	20,08
Média	22,71	24,16	25,28

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.21 Composição do impacto das transferências na redistribuição no regime conservador

País	Ano	Pensões	Desemprego
Bélgica	1997	0,107	0,022
França	1984	0,098	0,018
	1994	0,116	0,015
	1981	0,085	0,002
Alemanha	1994	0,084	0,012
	2000	0,104	0,010
	1983	0,084	0,022
Holanda	1991	0,094	0,005
	1999	0,051	0,003
Média		0,091	0,012

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.22 Participação das transferências e dos impostos na redistribuição no regime conservador

País	Ano	Total	Participação dos impostos
Bélgica	1997	0,231	0,074
França	1984	0,171	0,016
	1994	0,197	0,018
	1981	0,144	0,029
Alemanha	1994	0,169	0,045
	2000	0,198	0,050
	1983	0,210	0,040
Holanda	1991	0,182	0,021
	1999	0,141	0,044
Média		0,183	0,037

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.23 Gasto público social: transferências (% PIB)¹ no regime conservador

	1980	1990	2007
França	13,84	15,61	17,07
Alemanha	14,75	13,50	14,65
Bélgica	18,01	17,05	16,02
Áustria	16,39	17,12	17,54
Holanda	17,78	17,56	10,07
Média	16,16	16,17	15,07

¹ Considera-se como gastos com transferências os gastos relacionados a *cash benefits*.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.24 Gasto público social: serviços (% PIB)¹ no regime conservador

	1980	1990	2007
França	6,92	8,54	10,43
Alemanha	7,36	7,38	9,79
Bélgica	5,51	6,74	9,10
Áustria	5,99	6,33	8,20
Holanda	6,46	6,74	8,94
Média	6,45	7,14	9,29

¹ Considera-se como gastos em serviços os gastos relacionados a *benefits in kind*.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.25 Gasto público social: serviços não saúde (% PIB)¹ no regime conservador

	1980	1990	2007
França	1,30	2,35	2,94
Alemanha	0,73	1,06	1,95
Bélgica	0,29	0,30	1,78
Áustria	0,88	0,98	1,40
Holanda	1,31	1,36	2,98
Média	0,90	1,21	2,21

¹ Considera-se como gastos com serviços não saúde os gastos relacionados a *benefits in kind* excetuando a rubrica Saúde.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.26 Carga tributária (% PIB) no regime conservador

	1980	1990	2007
França	40,11	41,99	43,45
Alemanha	36,43	34,80	36,00
Bélgica	41,28	41,96	43,75
Áustria	38,85	39,67	42,08
Holanda	42,93	42,89	38,72
Média	39,92	40,26	40,80

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.27 Impostos diretos (% PIB) no regime conservador

	1980	1990	2007
França	27,91	30,06	32,72
Alemanha	26,55	25,50	25,47
Bélgica	30,04	30,86	32,76
Áustria	26,61	27,17	30,49
Holanda	32,09	31,57	26,73
Média	28,64	29,03	29,64

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.28 Impostos indiretos (% PIB) no regime conservador

	1980	1990	2007
França	12,20	11,93	10,73
Alemanha	9,87	9,30	10,52
Bélgica	11,24	11,09	10,99
Áustria	12,25	12,51	11,59
Holanda	10,84	11,32	11,99
Média	11,28	11,23	11,16

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.29 Impostos sobre renda e lucros (% PIB) no regime conservador

	1980	1990	2007
França	6,74	6,74	10,38
Alemanha	12,79	11,27	11,22
Bélgica	16,96	15,48	16,51
Áustria	10,39	10,13	12,60
Holanda	14,10	13,83	10,92
Média	12,20	11,49	12,32

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.30 Contribuição para a seguridade social (% PIB) no regime conservador

	1980	1990	2007
França	17,12	18,50	16,09
Alemanha	12,51	13,04	13,19
Bélgica	11,90	13,94	13,57
Áustria	12,01	13,04	14,23
Holanda	16,34	16,04	13,47
Média	13,98	14,91	14,11

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.31 Índice de Gini no regime social-democrata

País	Ano	Distribuição primária	Renda disponível
Dinamarca	1997	0,398	0,254
	1992	0,426	0,236
	2004	0,419	0,228
Finlândia	1987	0,393	0,209
	1991	0,407	0,210
	2004	0,463	0,252
Noruega	1986	0,352	0,233
	1991	0,374	0,231
	2000	0,403	0,251
Suécia	1981	0,411	0,197
	1992	0,461	0,229
	2000	0,447	0,252
Média		0,413	0,232

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.32 Incidência de pobreza no regime social-democrata

País	Ano	Distribuição primária	Renda disponível
Dinamarca	1997	27,0	10,1
	1992	29,3	7,2
	2004	28,0	5,6
Finlândia	1987	24,9	5,4
	1991	26,1	5,7
	2004	30,3	6,5
Noruega	1986	20,7	7,2
	1991	22,4	6,4
	2000	24,9	6,4
Suécia	1981	28,5	5,3
	1992	32,9	6,7
	2000	29,8	6,5
Média		27,1	6,6

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.33 Participação das transferências e dos impostos na redistribuição no regime social-democrata

País	Ano	Total	Participação dos impostos
Dinamarca	1997	0,144	0,027
	1992	0,190	0,046
	2004	0,191	0,042
Finlândia	1987	0,184	0,053
	1991	0,197	0,048
	2004	0,211	0,046
Noruega	1986	0,119	0,031
	1991	0,143	0,040
	2000	0,152	0,039
Suécia	1981	0,214	0,044
	1992	0,232	0,031
	2000	0,195	0,037
Média		0,181	0,040

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.34 Carga tributária (% PIB) no regime social-democrata

	1980	1990	2007
Dinamarca	43,04	46,54	48,98
Suécia	46,47	52,25	47,36
Noruega	42,42	40,99	43,82
Finlândia	35,78	43,73	43,00
Média	41,93	45,88	45,79

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.35 Gasto público social (% PIB) no regime social-democrata

	1980	1990	2007
Dinamarca	24,76	25,14	26,10
Suécia	27,16	30,23	27,30
Noruega	16,85	22,31	20,80
Finlândia	18,07	24,12	24,83
Média	21,7	25,45	24,76

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.36 Composição do impacto das transferências na redistribuição no regime social-democrata

País	Ano	Pensões	Desemprego
Dinamarca	1987	0,052	0,019
	1992	0,057	0,029
	2004	0,066	0,015
Finlândia	1987	0,094	0,005
	1991	0,103	0,009
	2004	0,091	0,013
Noruega	1986	0,000	0,002
	1991	0,065	0,000
	2000	0,056	0,004
Suécia	1981	0,117	0,006
	1992	0,122	0,026
	2000	0,076	0,019
Média		0,075	0,012

Fonte: MAHLER, V. A.; JESUIT, D. K. (2006).

Tabela 5.37 Gasto público social: transferências (% PIB)¹ no regime social-democrata

	1980	1990	2007
Dinamarca	14,45	14,20	12,58
Suécia	13,90	16,08	12,76
Noruega	9,57	13,13	10,09
Finlândia	10,38	14,28	14,26
Média	12,08	14,42	12,42

¹ Considera-se como gastos com transferências os gastos relacionados a *cash benefits*.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.38: Gasto público social: serviços (% PIB)¹ no regime social-democrata

	1980	1990	2007
Dinamarca	10,31	10,19	12,21
Suécia	13,26	12,52	13,45
Noruega	7,28	8,29	10,15
Finlândia	6,93	9,16	9,81
Média	9,45	10,04	11,40

¹ Considera-se como gastos com serviços os gastos relacionados a *benefits in kind*.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.39 Gasto público social: serviços não saúde (% PIB)¹ no regime social-democrata

	1980	1990	2007
Dinamarca	4,77	5,52	5,70
Suécia	5,00	5,11	6,87
Noruega	2,40	3,98	4,45
Finlândia	1,96	2,90	3,70
Média	3,53	4,38	5,18

¹ Considera-se como gastos com serviços saúde os gastos relacionados a *benefits in kind-Health*.

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.40 Impostos diretos (% PIB) no regime social-democrata

	1980	1990	2007
Dinamarca	26,91	31,16	32,67
Suécia	35,31	39,20	34,75
Noruega	27,44	26,42	31,40
Finlândia	23,14	29,50	30,07
Média	28,20	31,57	32,22

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.41 Impostos sobre renda e lucro (% PIB) no regime social-democrata

	1980	1990	2007
Dinamarca	23,84	27,98	29,36
Suécia	20,21	21,76	18,35
Noruega	17,74	14,44	21,09
Finlândia	14,00	17,16	16,89
Média	18,95	20,33	21,42

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.42 Impostos indiretos (% PIB) no regime social-democrata

	1980	1990	2007
Dinamarca	16,13	15,38	16,32
Suécia	11,16	13,04	12,61
Noruega	14,98	14,57	12,43
Finlândia	12,64	14,23	12,93
Média	13,73	14,31	13,57

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

Tabela 5.43 Contribuição para seguridade social (%PIB) no regime social-democrata

	1980	1990	2007
Dinamarca	0,57	0,93	0,99
Suécia	13,38	14,23	12,34
Noruega	8,96	10,78	9,08
Finlândia	8,35	11,21	11,90
Média	7,82	9,29	8,53

Fonte: Elaboração própria. OCDE Statistics.

ANEXO V.2

EFEITOS ECONÔMICOS DE POLÍTICAS SOCIAIS – ALGUMAS RELAÇÕES EMPÍRICAS ENCONTRADAS

A seguir são listadas algumas das relações empíricas encontradas sobre efeitos econômicos das políticas sociais, com especial ênfase em creches, serviços de cuidado, políticas de famílias e políticas ativas de mercado de trabalho, enfim, o conjunto de políticas e programas de última geração do *welfare state* contemporâneo.

- *Daycare* aumenta o emprego feminino. Simulação mostra que se países do regime corporativo aumentassem o *daycare* para os níveis franceses, o aumento do emprego feminino seria de 10% e para níveis dinamarqueses seria de 20% (Esping-Andersen, 1999). Outra simulação calcula a redução nas horas de trabalho semanal não pago das mulheres em quatro horas (*idem*).
- Estado de serviços nórdico é responsável por 30% do emprego da força de trabalho, mais que o dobro da média da OCDE (Esping-Andersen, 1999).
- Estado de serviços nórdicos é responsável por 80% do crescimento líquido de empregos na Dinamarca e na Suécia desde os anos 1970 até os anos 1990 (Esping-Andersen, 1999).
- Serviços de cuidado geram emprego feminino: 80% do emprego nesses serviços é feminino (*idem*).

- Políticas ativas de mercado de trabalho aumentam em 30% (com treinamento vocacional e 50% com treinamento teórico) a probabilidade de sair do desemprego ou de um emprego que paga pouco (Bjorn, 1995, Dinamarca).
- Políticas ativas aumentam em três vezes a chance de um trabalhador sueco mover-se de um emprego desqualificado para um emprego qualificado, em relação a um trabalhador inglês (Allmendinger & Hing, 1996, *apud* Esping-Andersen, 1999).
- Combinação *daycare*, licenças parentais e prestações familiares nórdicas aumenta o emprego feminino e: aumenta os ganhos ao longo da vida, garante uma menor depreciação do capital humano das mulheres e gera um dividendo em fecundidade (relação teórica: Esping-Andersen, 1999; Lindert, 2004; relação empírica: Gustafsson, 1995).
- Saúde pública tem efeitos sobre o produto através da produtividade (menos doenças, menor morbidade, especialmente dos mais jovens e dos pobres) (World Bank, 1993; Mehrotra e Delamonica, 2007).
- Escolarização das mulheres melhora a saúde delas e dos filhos e tem efeitos sobre a produtividade (Lindert, 2004; World Bank, 1993).
- Serviços sociais aumentam o PIB e as receitas tributárias ao aumentar o emprego feminino. Simulação mostra que a um aumento de 50% para 75% da taxa de emprego feminino, corresponde uma elevação de 15% na renda e de 10 a 12% na receita do governo na UE (Esping-Andersen, 2009).
- *Child care* contribuiu para aumentar a taxa de fecundidade total na Dinamarca de 1,5 para 1,8 (Knudsen, 1999, *apud* Esping-Andersen, 2009). Isso é importante porque o envelhecimento da população e o declínio populacional deverão diminuir o PIB da União Europeia em 0,7% ao ano, nas próximas décadas (Sleebos, 2003).
- Taxa de retorno econômico dos subsídios para creches em termos de receitas públicas foi calculada para a Dinamarca em 43% (renda permanente da mãe) (Esping-Andersen, 2009).
- O custo social da pobreza infantil foi calculado nos Estados Unidos em cerca de 4% do PIB (Holzer, 2007).
- Outros custos da pobreza infantil: reduz à metade a probabilidade de treinamento vocacional precoce, diminui em três vezes a probabilidade de atingir níveis acadêmicos mais elevados, aumenta em quatro vezes a probabilidade de se abandonar a escola sem concluir um grau e aumenta a aversão ao risco (diminui o investimento na educação dos filhos e os faz

se dirigir prematuramente ao mercado de trabalho), com consequências sobre as realizações futuras das crianças (Esping-Andersen, 2009).

- Frequência à creche reduz o abandono prematuro da escola, aumenta a chance de se cursar o ensino superior em até três vezes e até os 27 anos esse investimento retorna US\$5,7 para cada dólar gasto (Esping-Andersen, 2009; Heckman & Carneiro, 2003).
- Creches e desempenho escolar: Adolescentes que frequentaram pré-escola por mais de um ano tiveram resultados significativamente melhores (PISA/OCDE) (Esping-Andersen, 2009).
- Creches e interrupção da transmissão da desigualdade por meio das famílias: evidência para a Escandinávia de que a escolarização dos pais e seu capital cultural tem poder explanatório baixo para explicar diferenças nos resultados no PISA (PISA/OCDE, Esping-Andersen, 2009).
- Licenças parentais e emprego: evidência para a Dinamarca de que um ano de licença parental aumenta o emprego em 3% a 4%. Custo das licenças é de 0,6% do PIB, o que é recuperado integralmente por carreiras não interrompidas (Esping-Andersen, 2009).

CAPÍTULO 6

Expansão: estados do bem-estar social tardios (América Latina)

Enquanto pressões para retração ocorriam na Europa central, países da Europa mediterrânea¹ e do Leste Asiático² constituíam estados de bem-estar justamente nas décadas de 1970 e 1980, e países da América Latina reformavam e expandiam seus tradicionais sistemas de seguro social nos anos 1990 e 2000. Após um período de intenso ajuste fiscal e pressão sobre as políticas sociais, em que se verificaram aumento das desigualdades e estagnação nos índices de pobreza, a América Latina ampliou seus gastos sociais de maneira importante. Essas mudanças, que geraram inéditos avanços sociais no século atual, se vincularam às novas condições políticas e econômicas.

Neste capítulo, analisaremos o estado da redistribuição na América Latina sob duas perspectivas: a partir da posição relativa da região no mundo (o que estabelece sua posição frente ao que regiões mais desenvolvidas alcançaram) e dos mundos de bem-estar e redistribuição que ela abriga dentro de si (o que observa os diferentes obstáculos enfrentados dentro da região para progressos em bem-estar social). Em consequência, apresentaremos, na primeira seção, o estado atual da redistribuição fiscal na região, detalhando os efeitos do gasto e do financiamento e os comparando com o impacto redistributivo dos *welfare states* dos países desenvolvidos da OCDE, para em seguida contextualizar esse estado de coisas nas reformas recentes. Na seção seguinte, observaremos a região como um microcosmo que abriga mundos de bem-estar distintos,

¹ Ver Ferrera (2010).

² Ver Peng & Wong (2010), Gough & Wood (2004), Haggard & Kaufman (2008).

confrontando obstáculos diferenciados. A última seção conclui o capítulo com uma síntese dos resultados.

Podemos adiantar que o principal problema da região é a ainda diminuta cobertura proporcionada pelo estado do bem-estar. Por outro lado, sua grande heterogeneidade interna justifica a identificação de regimes de bem-estar, com déficits específicos de “mercantilização”, ou seja, o grau de inserção no mercado formal de trabalho; de “desmercantilização”, isto é, a extensão e qualidade dos sistemas de proteção social e provisão de oportunidades; e “desfamiliarização”, em outras palavras, o estado em que se encontra a provisão de cuidados externos.

A AMÉRICA LATINA NO MUNDO

Panorama da redistribuição

A América Latina é uma das regiões mais desiguais do planeta.³ Dois fatores se combinam para compor esse quadro. Por um lado, a elevada desigualdade na distribuição de renda – o Gini da renda de mercado era de 0,52 em meados dos anos 2000 – reflete a desigual distribuição da riqueza, muito mais concentrada na região que nos países desenvolvidos da OCDE.⁴ Por outro, o efeito compensatório exercido pela redistribuição fiscal sobre a desigualdade econômica é pequeno em comparação com os países desenvolvidos: em média, transferências e impostos diretos reduzem a desigualdade em 15 pontos percentuais nos países da Europa e em dois pontos percentuais na região.⁵ Quando são computados os impostos indiretos, a redistribuição cai à metade.⁶

³ Lopez-Calva & Lustig (2010) calculam que a região é 18% mais desigual que a África Subsaariana, 36% mais desigual que o Leste da Ásia e o Pacífico e 65% mais desigual que os países de alta renda.

⁴ Ferranti *et al.* (2004) calcularam essas correlações em 0,75 para a educação e 0,50 para a propriedade da terra. Deininger & Olinto (2000) estimaram o grau de concentração da propriedade da terra, em valores Gini, em 0,81 (contra 0,60 em outras regiões do mundo), enquanto Goñi *et al.* (2011) estimaram o grau de concentração dos anos de escolaridade em 0,42 (contra 0,27 nos países desenvolvidos) (*apud* Goñi *et al.*, 2011).

⁵ Goñi *et al.* (2011), Prasad (2008). Do mesmo modo que nos países desenvolvidos, as transferências redistribuem bem mais que os impostos, confirmando também para a região um dos fatos estilizados sobre o *welfare state*, listados no Capítulo 5.

⁶ A maior redução ocorreu na Colômbia, 3,4%; no Brasil, a redistribuição foi inferior a 2%. O grupo de países considerados nas estimativas de Goñi *et al.* (2011) inclui Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru.

A razão principal para a diferença entre os níveis de redistribuição nas duas regiões é o tamanho do gasto social e da receita tributária (Goñi *et al.*, 2011). Os gastos proporcionais em transferências na América Latina (AL) são inferiores à metade dos gastos na União Europeia (UE),⁷ enquanto a carga tributária está 10 pontos percentuais abaixo da carga na UE.⁸ A carga tributária regional situa-se bem abaixo da norma internacional para países com nível de desenvolvimento semelhante (*idem, ibidem*); quanto ao gasto, países de renda média do Leste Europeu têm um gasto proporcional significativamente superior aos países de renda equivalente na região (Haggard & Kaufman, 2008). Outro fator inibidor da redistribuição é a baixa progressividade⁹ de gastos e receitas (Goñi *et al.*, 2011; Prasad, 2008). Em conjunto, esses fatores se vinculam a economias políticas estabelecidas sobre as bases de profundas desigualdades estruturais que criaram e seguem criando obstáculos políticos para o aprofundamento da redistribuição.

Quando observamos exclusivamente o gasto, tanto sua magnitude (13% do PIB, em 2005) quanto sua alocação se mostram insatisfatórios. Com relação ao tamanho, observamos que até mesmo os gastos em seguridade social como proporção do produto, e não apenas em serviços, são inferiores aos gastos equivalentes dos países desenvolvidos (o Brasil é claramente um *outlier* em seguridade social na região).

Tabela 6.1 Composição do gasto social como % do PIB: América Latina (2004), OCDE (2004) e Brasil (2005)

	Educação	Saúde	Seguridade social	Habitação e urbanismo
América Latina	4,2	2,6	5,4	0,9
OCDE	6,4	6,9	17,3	0,8
Brasil	4,6	3,9	12,1	0,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados em Afonso (2009).

⁷ Pouco mais de 7% do PIB contra pouco mais de 17% do PIB.

⁸ Cerca de 28%, contra 39% na UE. Retirando-se *outliers* como o Brasil (22% do PIB em gastos sociais e carga tributária de 35,5%), a República Dominicana e Cuba (carga tributária de 40% nos dois casos), essas médias caem substancialmente.

⁹ Aqui é preciso esclarecer que o gasto social na região é *sempre* progressivo em termos *relativos* (o coeficiente de concentração de transferências e serviços é menor do que o coeficiente de Gini da renda como um todo), mas nem sempre progressivo em termos *absolutos* (nem sempre o gasto *per capita* diminui com o aumento da renda do grupo de referência). No restante do capítulo, o predicado “regressivo” se referirá ao gasto que não é progressivo em termos absolutos, mesmo sendo progressivo em termos relativos.

Sua distribuição entre setores e dentro dos setores também é geralmente considerada inadequada (Lloyd-Sherlock, 2009; Huber, 2010; Ocampo, 2008). A seguridade social, que tem maior peso, é geralmente regressiva; a progressiva educação primária absorve pouco mais de um terço dos recursos enquanto a educação secundária e terciária beneficiam desproporcionalmente os estratos de renda mais ricos; o segmento público da saúde tem um viés de gasto para a medicina curativa em detrimento dos setores de cuidado básico. Problemas de alocação, por sua vez, refletem direitos diferenciados a benefícios e serviços. Em geral, a educação básica é nominalmente pública, a seguridade social é acessível aos que contribuem e a assistência social é sujeita a teste de meios e, em alguns casos, a condicionalidades, enquanto a saúde tem um segmento universal, outro ligado à seguridade social e um terceiro, privado, que é um serviço de melhor qualidade a que poucos têm acesso. Ademais, eles também refletem a capacidade variada de acessar esses direitos por parte dos cidadãos, que pode depender, no caso dos serviços, de várias barreiras – como distância, custo de oportunidade, qualidade do serviço e simples informação (Lloyd-Sherlock, 2009).

Os gastos mais progressivos são os programas de transferência de renda focalizados,¹⁰ que, por ter baixo orçamento, acabam sendo pouco efetivos,¹¹ e a educação primária,¹² esta a intervenção social pública mais efetiva redistributivamente (Lloyd-Sherlock, 2009; Lustig, 2011). Contudo, a educação pública é eivada por problemas de baixa qualidade (cf. PISA/OCDE) e acaba sendo a única opção apenas para os pobres. A progressividade geral dos gastos é diminuída também pelo gasto tributário em educação, saúde e esquemas privados de aposentadoria, sob a forma de subsídios, isenções e deduções fiscais – cujo impacto muito provavelmente regressivo, em termos absolutos, seria necessário ainda avaliar (Lloyd-Sherlock, *op. cit.*).¹³

Consideradas em conjunto, as transferências monetárias da seguridade social, fortemente redistributivas nos países da OCDE, redistribuem pouco na América Latina. A causa direta é o elevado peso das aposentadorias no total das transferências, acima de 85%, e o fato de cerca de 80% do valor delas se dirigir aos dois quintos superiores da distribuição, e apenas 3%, ao

¹⁰ Beneficiam três vezes mais os 20% mais pobres que os 20% mais ricos (Lloyd-Sherlock, *op. cit.*).

¹¹ Menos de 1% do PIB.

¹² 7,4% do gasto social é em educação primária para o quinto mais pobre, enquanto 5,8% se dirige ao quinto mais rico (Lloyd-Sherlock, *op. cit.*).

¹³ No caso brasileiro, esse gasto já representa cerca de 1% do PIB em 2011, a partir de pouco mais de 0,5% do PIB em 2004. Alvarenga, L. V. B. (2012).

quinto inferior (Goñi *et al.*, 2011). Outra parte da história é a existência de um grande contingente populacional sem acesso à previdência, por estar inserido no mercado informal de trabalho – cerca de 50% da força de trabalho da região. Em outras palavras, a regressividade das transferências da seguridade social reflete, de um lado, a situação no mercado de trabalho – a exclusão de uma significativa parcela da força de trabalho do mercado formal e as diferenciações de rendimentos dentro do mercado formal de trabalho –; de outro, a estratificação que lhes é peculiar. Esta estratificação pouco suaviza as diferenciações de rendimentos do trabalho e ainda cria segmentações próprias – por exemplo, entre servidores públicos e empregados do setor privado, e entre diferentes esquemas de benefícios. Para melhorar o desempenho redistributivo da previdência, seria preciso aumentar a cobertura previdenciária e melhorar a equidade entre os que recebem benefícios previdenciários. Apesar de muito progressiva, a assistência social não faz muita diferença por representar apenas 1% do produto de um total de pouco mais de 7% dedicados às transferências.¹⁴

Para analisarmos o impacto redistributivo dos sistemas públicos de educação e saúde, seria preciso estimar os efeitos de médio e longo prazos, já que esses sistemas se traduzem em oportunidades de geração de renda e de obtenção de empregos de qualidade.¹⁵ Na ausência dessas estimativas, registraremos a distribuição do gasto público entre os quintos de renda. Desse ponto de vista, os gastos públicos em educação e saúde básicas se revelam progressivos, enquanto os gastos em educação terciária e medicina curativa tendem a ser regressivos. Mesmo assim, em conjunto, os gastos em educação e em saúde são progressivos (Huber, 2010; Huber *et al.*, 2008; Goñi *et al.*, 2011; Lloyd-Sherlock, 2009; Lustig, 2011), mais ainda que os gastos em transferências, reduzindo a desigualdade em quatro pontos percentuais de Gini (Goñi *et al.*, 2011; Lustig, 2011). De um modo geral, contudo, há provisão insuficiente

¹⁴ De fato, enquanto na Europa a distribuição das transferências é homogênea entre os cinco quintos de renda e, especialmente, aposentadorias e pensões contribuem fortemente para a redução da desigualdade, na América Latina quase metade das transferências vão para o último quinto de renda, 70% para os dois quintos superiores, enquanto o quinto mais pobre recebe 8% apenas (Goni *et al.*, 2011).

¹⁵ Do ponto de vista do impacto dos serviços de longo prazo, algumas estimativas mostram que a desigualdade de oportunidades educacionais e em saúde segue influenciando de maneira importante a desigualdade de renda na região (Paes de Barros *et al.*, 2009). Estudos análogos para a Europa insistem na diferenciação interna, que aponta oportunidades mais igualmente distribuídas na Europa nórdica do que na Continental ou Mediterrânea, onde as desigualdades de oportunidades são ainda consideradas elevadas (Checci *et al.*, 2009).

em todos os níveis dos serviços, com baixo gasto *per capita* e baixa efetividade sistêmica.¹⁶

Em relação aos impostos, dois fatos chamam a atenção: em primeiro lugar, em contraste com os países da OCDE, a carga tributária tem um alto peso de impostos indiretos (36% *versus* 28%) e uma participação diminuta dos impostos de renda e corporativos (20% *versus* 32%) (Prasad, 2008). Em segundo lugar, a região possui as mais baixas alíquotas de imposto de renda e impostos corporativos do mundo e estas vêm caindo ao longo das duas últimas décadas, enquanto as alíquotas dos impostos indiretos vêm crescendo, ainda que não sejam altas na comparação internacional (Goñi *et al.*, 2011; Prasad, 2008), o que, como vimos no Capítulo 5, é uma tendência internacional. Outras características importantes: a base tributária é considerada estreita,¹⁷ o imposto de renda, apesar de progressivo, é afetado pela diferença entre as alíquotas nominais e efetivas pagas pelos mais ricos, e os tributos sobre a folha de pagamento são regressivos.¹⁸ Computando-se a incidência dos impostos por faixa de renda, fica patente a regressividade do sistema: enquanto o último quinto da distribuição de renda, que absorve até 65% da renda, paga, em média, 50% dos impostos, estes recaem desproporcionalmente sobre as faixas mais baixas de renda (*idem*). Os 20% mais pobres pagam em tributos totais praticamente a mesma fração de renda que os 20% mais ricos, e uma fração muito maior que o que pagam estes últimos em termos dos impostos indiretos. De um modo geral, a tributação como um todo não reduz a desigualdade na região.¹⁹

¹⁶ Ocampo (2008) nota que os gastos públicos em serviços são progressivos *na margem*, o que indicaria a universalização da cobertura como a estratégia mais adequada para atingir os excluídos ou inadequadamente servidos. Segundo ele, essa estratégia seria política e financeiramente mais sustentável, ao envolver a classe média no financiamento dos serviços que também viria a consumir. Como vimos no Capítulo 5, o envolvimento da classe média no financiamento e no consumo dos bens públicos sociais foi identificado por vários autores (Esping-Andersen, 1990; Korpi & Palme, 1998; Pierson, 2006) como uma das causas do sucesso dos serviços sociais nos países nórdicos.

¹⁷ Se computada a produtividade dos impostos (receitas como % do PIB em relação às alíquotas nominais prevalecentes), o alto grau de evasão fiscal em função da economia informal e o elevado patamar de isenção (Goñi *et al.*, 2011).

¹⁸ Porque têm um teto, de modo que a alíquota média cai com o nível de renda (*idem*).

¹⁹ No Brasil e no Chile, os impostos diretos não reduzem a desigualdade e os impostos indiretos a aumentam, enquanto na região, os impostos diretos reduzem um pouco a desigualdade, e os indiretos praticamente cancelam a redução da desigualdade obtida com os impostos diretos (Goñi *et al.*, 2011, Table 4, p. 17, para o grupo de seis países selecionados; Prasad, 2008). A situação brasileira se explica pelo peso relativamente mais elevado das contribuições nos impostos diretos (50%).

Tabela 6.2 Distribuição e redistribuição na América Latina e Europa (2008): indicadores selecionados

	América Latina	OCDE/Europa
Gini renda disponível	0,50	0,31
Gini riqueza	0,81 (terra) 0,42 (educação)	0,60 (terra) 0,27 (educação)
Redistribuição (T e D)	2 pontos percentuais de Gini	15 pontos percentuais de Gini
Redistribuição (educ. e saúde)	4 pontos percentuais	6 pontos percentuais
Gasto em transferências	7% PIB	17% PIB
Carga tributária	28% PIB	39% PIB
Impostos diretos	28%	32%
Impostos indiretos	36%	28%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados em Goñi et al., 2011. (T e D): transferências mais impostos diretos. Gini renda: Gini da renda disponível, que é a renda de mercado menos os impostos diretos e mais as transferências. América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru. OCDE/Europa: 15 países da Europa ocidental.

Uma penúltima observação. Os coeficientes de Gini da renda primária (antes da redistribuição) da América Latina e da Europa diferem em apenas oito pontos percentuais, enquanto pós-redistribuição a diferença entre eles é de quase 20 pontos percentuais. Goñi *et al.* (*op. cit.*) tomam esses dados como evidência de que o problema maior estaria na redistribuição e não na distribuição. cremos que é preciso ler esses dados com cautela, pois, como vimos no Capítulo 5, o estado do bem-estar interfere não apenas sobre a distribuição da renda disponível, como também sobre a distribuição primária de renda, por meio de políticas de garantia de renda, como as aposentadorias e vários outros benefícios monetários. Graças à existência dessas políticas, há uma grande quantidade de indivíduos com renda de mercado zero. Esse fenômeno concorre para aumentar a medida da desigualdade na distribuição da renda de mercado.²⁰ É provável, então, que o estado do bem-estar europeu aumente a desigualdade na distribuição da renda *primária* na Europa bem mais que o seu similar na América Latina, em função da mera diferença de tamanho entre eles. O que indicaria que, mais que os europeus, os latino-americanos teriam que se preocupar com as fontes últimas de geração de desigualdade: o acesso desigual à terra e a outras formas de riqueza que poderiam melhorar seus rendimentos.

Por fim, quanto à redistribuição propriamente dita, ampliá-la requer aumentar receita tributária e gastos sociais, além de melhorar suas progressividades, especialmente da tributação. O desafio é a política para empreender esse redirecionamento. A análise dos avanços recentes em receita e gastos,

²⁰ Os efeitos do estado do bem-estar sobre a distribuição de renda de mercado também se fazem sentir sobre a equalização de oportunidades educacionais, nesse caso, operando para diminuir a mesma, tanto mais quanto maiores e melhores são as oportunidades. Porém, esses efeitos são distribuídos em prazo mais longo de tempo.

na próxima seção, identifica as coalizões políticas que obtiveram maior êxito na empreitada. Adiantamos que uma estratégia bem-sucedida em países europeus e recentemente também no Leste da Ásia, que é fazer do consumo conjunto de bens públicos sociais a base para um financiamento sólido e para uma cobertura efetiva, ainda não foi experimentada na região.

Democratização, reformas e redistribuição

Por mais insatisfatórios que ainda sejam os resultados distributivos na região, eles representam um avanço em relação à década de 1990, quando ocorreu importante deterioração de indicadores de desigualdade. Nesta subseção, apresentaremos o contexto desse progresso e alguns dos desafios interpostos a sua continuidade.

Ao longo do período de industrialização e urbanização do pós-guerra e até décadas recentes, a América Latina esteve refém da economia política de democracias subdesenvolvidas ou inexistentes, privilegiando um círculo restrito de interesses especiais e marginalizando vastos contingentes da população no trabalho e na proteção informais. A partir dos anos 1980, esse quadro começa lentamente a se alterar com a onda de redemocratização que passa a incorporar os direitos sociais à agenda pública de muitos países. Entretanto, essa trajetória foi atropelada pela crise da dívida, pelo ajuste fiscal e pelas subsequentes reformas nas políticas sociais dos anos 1980 e 1990 (Huber, 2010; Haggard & Kaufman, 2008).

Mais intensas em alguns países (Chile e México), menos em outros (Brasil, Costa Rica, Uruguai), muitas dessas reformas implicaram retração no seguro social e privatização do bem-estar – em benefícios e serviços como aposentadorias, pensões e saúde – ao mesmo tempo em que introduziam programas de assistência social, focalizados e com condicionalidades.²¹ No que diz respeito à previdência, as reformas não provocaram expansão de cobertura (Huber, 2010; Uthoff, 2011), uma de suas principais justificativas públicas. Isso ocorreu por conta da precedência dos objetivos fiscais sobre outros objetivos, como a universalização da cobertura e o aumento da solidariedade dentro dos sistemas previdenciários (Uthoff, 2011). Todavia, a assistência social se expandiu no período, com as transferências de renda condicionada e os programas de previdência não contributiva (Ferreira e Robalino, 2011), e acabou estendendo

²¹ Uthoff (2011) resume as reformas na seguridade social, em termos de mudanças nas regras de benefícios (contribuição definida), nos mecanismos de financiamento (introdução de regime de capitalização), no papel do Estado (regulador) e na integração de sistemas contributivos e não contributivos. Detalhamento das reformas pode ser encontrado em Mesa-Lago (2008).

alguma proteção social aos que tradicionalmente não contavam com os benefícios do seguro social. Entre outros méritos, os programas de renda condicionada que se disseminaram pela região a partir das experiências pioneiras de Brasil e México nos anos 1990 de fato contribuíram para a redução da pobreza extrema.²² Deve-se destacar, no entanto, que por absorverem uma fração diminuta do orçamento público, esses programas distribuíram benefícios monetários de baixo valor e deixaram ainda um grande contingente de pobres por incluir (Kerstenetzky, 2009).²³ Em suma, pode-se dizer que ao longo das décadas de 1980 e 1990 de forte restrição fiscal, a redistribuição nas jovens democracias latino-americanas confinou-se à realocação do gasto em direção à assistência social sem provocar aumento em seu montante (Huber *et al.*, 2008; Huber, 2010).

A partir do ano 2000, as coisas começaram a mudar. A recuperação econômica motivada em boa parte pela aceleração do comércio internacional fez com que a região registrasse a média de incremento do produto de 5,5% entre os anos de 2003 e 2008. Apesar dos resultados sociais ainda insatisfatórios, como vimos na seção anterior, a região passa a experimentar redução inédita nas taxas de desigualdade e pobreza – lenta, porém sustentada. A tentação é atribuir ao crescimento a explicação para esse avanço. Contudo, vários trabalhos indicam que o fator explicativo mais importante não foi o crescimento econômico, mas a democracia, e esta por meio da introdução de políticas redistributivas por coalizões de centro-esquerda²⁴ – o caso do Brasil, em particular, ilustra, inversamente, a contribuição de políticas redistributivas para o crescimento econômico dos últimos anos.²⁵ A diminuição da desigualdade e da pobreza foi mais intensa em democracias mais estáveis e com fortes coalizões de centro-esquerda.²⁶

Segundo estimativas de Cornia (2010), além da contínua expansão educacional que vem se verificando na região, os fatores mais importantes no declínio da desigualdade foram um conjunto de políticas conduzidas por coalizões

²² Avaliações indicam ainda a redução da pobreza (3% no Brasil), a boa focalização, o baixo desincentivo ao trabalho, o aumento da participação escolar e a redução da evasão escolar, como outros efeitos positivos desses programas (cf. Ferreira e Robalino, 2010).

²³ O debate público em torno da prorrogação de um tributo que fazia parte do esquema de financiamento do programa Bolsa Família no Brasil deu indícios das dificuldades de expansão do orçamento enfrentadas por programas dessa natureza (Kerstenetzky, 2009).

²⁴ Huber *et al.* (2009), Cornia (2010), López-Calva & Lustig (2010), Martínez Franzoni & Voorend (2009), Huber & Bogliaccini (2010), Lustig & McLeod (2009), Robinson, (2010).

²⁵ O Brasil provê evidência do anti-*trade off* entre equidade e eficiência identificado como um dos fatos estilizados do *welfare state* no Capítulo 5. Detalharemos esse aspecto no Capítulo 8.

²⁶ A região confirma assim mais um fato estilizado referente aos estados do bem-estar de países desenvolvidos, conforme o capítulo anterior.

social-democratas: as políticas de seguro social e transferências para os pobres, as políticas de mercado de trabalho pró-formalização e ajuste do salário-mínimo e o regime de taxas de câmbio controladas adotado por muitos países.²⁷ A taxa de crescimento do produto por si só teve um efeito pequeno; sua eficácia foi maior em países governados por aquelas coalizões.

Tomando-se a região como um todo, o gasto social se expandiu continuamente ao longo da década de 2000, *paripassu* com a carga tributária (Kerstenetzky, 2010): o gasto como percentual do produto, que pouco superava os 10% entre 1990 e 1995, passa dos 16% em 2008, enquanto a carga tributária se elevou de cerca de 20% para 28% do produto no mesmo período. Enquanto isso, a desigualdade declinava em 12 países, de um conjunto de 17 países com dados comparáveis, a uma taxa média de 1,1 ponto percentual por ano entre 2000 e 2007 (López Calva & Lustig, 2010).²⁸ O gráfico a seguir sintetiza essas variações.

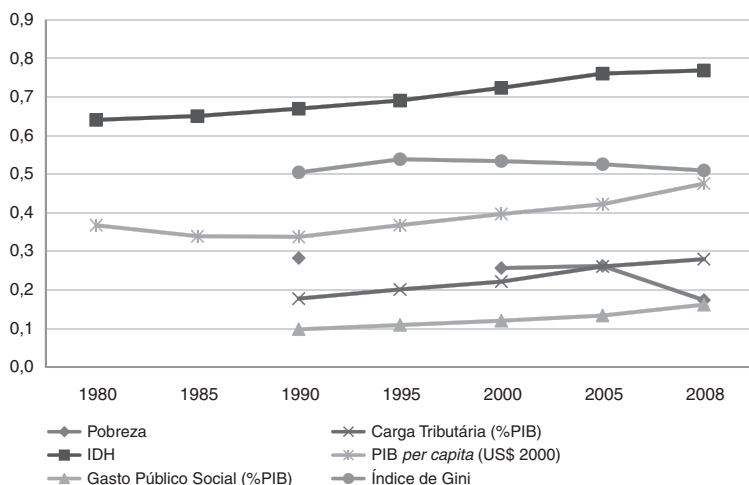


Gráfico 6.1 América Latina e Caribe: Gini, pobreza, IDH, carga tributária, gasto social e renda *per capita* – 1980/2008

Fonte: Kerstenetzky (2010). Elaboração própria sobre dados de SEDLAC, PNUD, CEPAL e The World Bank Group. Fontes dos dados: Gini – SEDLAC; IDH – PNUD; Gasto social público (/100) – CEPAL; Incidência da pobreza – SEDLAC (/100); Carga tributária (/100) – CEPAL; PIB *per capita* (/10.000) – The World Bank Group. IDH de 2008 se refere a 2007; Pobreza inclui o percentual da população que vive com menos de US\$ 2,5 por dia; Pobreza de 1990 se refere a 1992; Pobreza de 2000 se refere a 1998; Pobreza de 2005 se refere a 2003.

²⁷ Brasil e Venezuela são exceções em relação a este último aspecto. A análise de López-Calva e Lustig (2010) de quatro países da região (Argentina, México, Brasil e Peru) também identificou na redução da desigualdade no mercado de trabalho e nas políticas sociais as causas mais importantes do declínio na desigualdade.

²⁸ A taxa variou entre -3,1 % no Equador e -0,2 % na Venezuela. No Brasil, ela foi de -1,1%.

Nos países governados por coalizões de centro-esquerda, a expansão do gasto se traduziu na implantação de sistemas públicos de educação pré-escolar (Uruguai e Chile pós-2006), instituições de mercado de trabalho mais equalizadoras (Chile, Costa Rica, Uruguai e Brasil), sistemas de saúde universais (Costa Rica e Uruguai), aposentadorias básicas e benefícios não contributivos (Brasil e Bolívia) (Huber, 2010; Kerstenetzky, 2010; Ferreira & Robalino, 2011), além dos generalizados programas focalizados de renda condicionada, que em alguns casos foram estabelecidos como um direito dos mais pobres (Uruguai). A partir do ano de 2006, houve um recuo da retração empreendida em décadas passadas no Chile, com a expansão do segmento público de educação pré-escolar e de saúde básica e a reversão parcial da privatização da previdência social.

A experiência chilena recente com a educação infantil é emblemática do tipo de dilema com o qual a região se defrontará no processo atual de “contrarreforma”.²⁹ Segundo Staab (2010), as políticas de educação infantil têm potencialidades distintas, a depender do desenho e dos recursos envolvidos, além de aspectos societários, como a estrutura existente de distribuição de oportunidades e a desigualdade econômica. Políticas “informais”, baseadas nas comunidades e no trabalho não pago das mães, por exemplo, têm baixo potencial para criar oportunidades para as crianças, transferindo responsabilidades do Estado para as mães e reforçando sua função de cuidadoras.³⁰ O programa *Chile Crece Contigo*, que se tornou uma prioridade do governo Bachelet a partir de 2006, sinalizou, ao contrário, a expansão da responsabilidade pública via provisão dos serviços e garantia do acesso às famílias pobres – inicialmente os domicílios 40% mais pobres, e a partir de 2011 alcançando os domicílios no terceiro quinto de renda. Entretanto, diversas características desse programa ainda limitam suas chances de nivelar as oportunidades para as crianças. Staab (*op. cit.*) destaca a persistente segmentação social desses serviços, as condições de trabalho com staff insuficiente e os salários subvalorizados dos trabalhadores do ramo. A essas limitações se somariam o gargalo nos subsistemas subsequentes de educação primária e secundária, profundamente segregados, com um segmento público subfinanciado e enfrentando constantes dificuldades políticas para obter mais recursos, e um segmento terciário (privado e público) inalcançável para a esmagadora maioria da população.

²⁹ Expressão feliz, se referindo à fase de expansão da política social que se seguiu à fase de retração, utilizada por Fernando Filgueira, em seminário proferido no Rio de Janeiro, em 2011.

³⁰ Avaliações preliminares de programas como o guatemalteco chamam a atenção para esses riscos (Ruel & Quisumbin, 2006, *apud* Staab, 2010). Programas semelhantes se desenvolveram na Colômbia, Venezuela e Bolívia.

O problema, como observa Staab (*op. cit.*), é como viabilizar a equalização de oportunidades em sociedades profundamente desiguais. Problema adicional, como veremos na próxima seção, é como fazê-lo em sociedades *desigualmente* desiguais. Uma forma de encaminhar ambos os problemas é identificar os diferentes regimes de bem-estar da região de modo a compreender os principais obstáculos e oportunidades.

MUNDOS NA AMÉRICA LATINA

Panorama da heterogeneidade interna

Na análise da redistribuição na seção anterior, nos referimos à região como um todo, desprezando sua diferenciação interna. Porém, a América Latina abriga profundas dessemelhanças entre as poucas afinidades, entre as quais se incluem os elevados níveis de desigualdade,³¹ os baixos patamares proporcionais de gasto social e carga tributária³² e o passado (quase) comum de colonização ibérica. As dessemelhanças impressionam bem mais.

Se observarmos aspectos como recursos, prioridades políticas e bem-estar, a região se revela um microcosmo de disparidades. O produto *per capita* da Nicarágua, por exemplo, é um décimo do argentino; o gasto social brasileiro como proporção do produto é quatro vezes o equatoriano; mais de 80% da população chilena têm acesso à rede de esgoto, enquanto pouco mais de 8% dos paraguaios têm esse “privilégio”. A diversidade de prioridades políticas e resultados chama a atenção independentemente do tamanho dessas economias. Prioridades e resultados “europeus” da pequena Cuba, em indicadores como mortalidade infantil, expectativa de vida, analfabetismo e anos de estudo, contrastam fortemente com prioridades mal calibradas e resultados insatisfatórios de gigantes como o México³³ ou mesmo o Brasil,³⁴ que, por exemplo, ainda veem mais de 15 a cada 1.000 de seus recém-nascidos morrerem antes de completar um ano de vida. Cuba, a despeito do diminuto PIB *per capita*, tem gasto em saúde e expectativa de vida equivalentes à média dos países desenvolvidos, o mesmo ocorrendo com os gastos em educação, com os níveis de analfabetismo e anos

³¹ O mais baixo índice de Gini da região (o Uruguai) é mais elevado que o mais alto índice da União Europeia (Portugal).

³² O Brasil é uma das poucas exceções.

³³ Terceiro PIB *per capita* da região, mais de 50% acima do valor médio, para um gasto social de apenas 12%, abaixo da média regional de 13%.

³⁴ Gasto proporcional em saúde de menos da metade do gasto cubano; gasto *per capita* também inferior.

de estudo. Resultados como os de Cuba ou Uruguai, Costa Rica ou Argentina contrastam fortemente com os de seus vizinhos no Caribe ou no Cone Sul. Na América Central/Caribe, mais de 30% dos nicaraguenses são analfabetos (em Cuba a proporção é inferior a 3%), enquanto na República Dominicana a elevada mortalidade infantil interrompe a vida de três em cada 100 crianças nascidas vivas (em Cuba, são cinco a cada 1.000). No Cone Sul, é forte a heterogeneidade nos níveis de pobreza de renda e realizações básicas: enquanto mais de 50% dos paraguaios são pobres, no contíguo Uruguai a proporção cai para um décimo da população. Na Bolívia, onde a informalidade atinge quase 70% dos trabalhadores, a esperança de vida não passa de 66 anos, em contraste com o Uruguai, que tem 20% na informalidade e uma expectativa de vida dez anos maior. Em síntese, ao lado da visível heterogeneidade, é possível observar que nenhum dos suspeitos usuais, como nível de desenvolvimento econômico e proximidade geográfica, parece dar conta dela.

Um retrato sintético dessas heterogeneidades está nas tabelas a seguir, que apresentam indicadores de recursos e desempenho da região, situando o Brasil e assinalando os países desenvolvidos como horizonte de realizações.

Tabela 6.3 América Latina num piscar de olhos: indicadores de recursos – 2008

	América Latina	Máximo	Mínimo	Brasil	OCDE
PIB <i>per capita</i> * (em US\$ de 2000)	4.758,86	9.893,81 (Argentina)	905,13 (Nicarágua)	4.447,61	29.762,35
% Crescimento PIB anual*	4,3	10,7 (Panamá)	1,3 (México)	5,1	0,6
Carga Tributária % PIB**	28,01	40,7 (Cuba, Rep. Domin.)	10,9 (México)	35,5	35,84
Gasto social % PIB (2005)**	13,42	22,5 (Brasil)	6,25 (Equador)	22,5	25,5
Gasto público em saúde % PIB (2005)**	3,4	7,4 (Cuba)	1,1 (Peru)	3,1	8,9
Gasto público em educação % PIB (2000, não todos os países)**	4,8	7,2 (Cuba)	1,3 (Equador)	4	4,9

Fonte: Elaboração própria * World Bank; ** Cepal 2009.

Tabela 6.4 América Latina num piscar de olhos: Indicadores de desempenho – 2008

	América Latina	Máximo	Mínimo	Brasil	OCDE
Pobreza (% pop)***		56 (Paraguai)	10,7 (Uruguai)	24,9	10,6 (2005)
Indigência*** (% pop)		30,4 (Paraguai)	2 (Uruguai)	7	
Gini**** (2005, alguns países AL)	52	58,2 (Bolívia)	45 (Uruguai)	57	31
Expectativa de vida (anos)*73		79 (Cuba)	66 (Bolívia)	72	79
Mortalidade infantil (p/1000)*	19,5	27,21 (Rep. Dom.)	4,8 (Cuba)	18,03	4,9
Água encanada** (% pop., alguns países AL)	81,3	99,8 (Costa Rica)	60,3 (Paraguai)	83,7	
Eletricidade (% pop.)*	90,5	99,5 (Venezuela)	73,9 (Nicarágua)	98,3	
Esgoto (% pop.)*	48,5	82,5 (Chile)	8,6 (Paraguai)	52,3	
Analfabetismo de > 15 anos** (% pop.)	8,3	30,3 (Nicarágua)	1,7 (Uruguai)	9,6	
Anos de estudo (2000; alguns países AL)*	6,2	8,8 (Argentina)	4,6 (Nicarágua)	4,9	9,3
IDH (2007)*****	0,769	0,88 (Chile)	0,7 (Nicarágua)	0,81	0,94
Taxa de participação (2005)**	61	71,3 (Bolívia)	51,4 (Cuba)	69,8	61
Informalidade****(alguns países AL)	47,4	68,2 (Bolívia)	20,8 (Uruguai)	29,8	15,8(*)
Desemprego**	7,4	14,1 (Rep.Dom.)	1,6 (Cuba)	7,9	5,9

Fonte: Elaboração própria * World Bank; ** Cepal 2009; *** Cepal 2010, **** SEDLAC.STATS; ***** PNUD. Nota: OCDE, trabalhadores por conta própria.

Acomodar esse conjunto heterogêneo de realidades em uma perspectiva única de formação e desenvolvimento de um estado do bem-estar social não parece razoável.

Atribuindo sentido à heterogeneidade: regimes na América Latina?

Alguns estudos traçam uma origem comum dos sistemas de bem-estar latino-americanos no modelo bismarckiano de seguridade ocupacional (Huber *et al.*, 2008; Uthoff, 2010).³⁵ Nessa linha interpretativa, sistemas públicos de bem-estar foram sendo montados em paralelo aos processos de industrialização desses países, à semelhança da maioria dos países europeus: apoiados na seguridade social, coevoluindo com os mercados formais de trabalho e a estratificação ocupacional, com escassa assistência social e sistemas de saúde ocupacionais com um pequeno segmento público. Isso ocorreu, porém, em variados ritmos e configurações. Dentre os fatores que teriam determinado positivamente os graus de cobertura e níveis de adequação desses sistemas, destaca-se, à frente do “nível de desenvolvimento econômico”, a “duração das democracias” (Haggard & Kaufmann, 2008).

Dentre as escassas tentativas de classificação de regimes de bem-estar existentes,³⁶ faremos referencia a quatro delas. O objetivo não é tanto fixar os países em regimes, mas explicitar categorias analíticas que permitam discernir estilos de bem-estar social para então compreender problemas e obstáculos peculiares a superar. A primeira tentativa na linha das tipologias de Esping-Andersen foi empreendida por Filgueira (1998),³⁷ que identificou duas variantes do modelo corporativo na região. A primeira, que agrupa Uruguai, Argentina e Costa Rica, é caracterizada por um “universalismo estratificado”, com políticas sociais amplas, porém segmentadas por estrato ocupacional. A segunda variante, “dual”, representada por Brasil e México, combina universalismo estratificado nas áreas urbanas e exclusão nas áreas rurais. Um terceiro grupo de países, que inclui El Salvador e Nicarágua, é identificado por Estados

³⁵ Vários esquemas de seguro social foram introduzidos em um conjunto de países pioneiros (Uruguai e Argentina foram os primeiros, já em 1919, cf. Perrin, 1969), ao longo dos anos 1920 para grupos sociais selecionados e nos anos 1940 e 1950 para os trabalhadores formais (Huber *et al.*, 2008). Um segundo grupo de países segue o mesmo caminho duas décadas mais tarde (México, Panamá e Costa Rica, cf. Perrin, 1969), e um terceiro grupo, menos desenvolvido, ainda possui, presentemente, cobertura incipiente (El Salvador, Honduras e Guatemala não têm aposentadorias e pensões estatutárias até pelo menos 1968, cf. Perrin, 1969) (Huber *et al.*, 2008). A cronologia de introdução dos quatro principais programas de seguridade social na América Latina e no Caribe pode ser vista no Anexo VI.1. Segundo a tipologia pioneira de Mesa Lago (1989), esses três grupos de países são identificados como pioneiro alto, intermediário e tardio baixo.

³⁶ Del Valle (2009) apresenta uma breve descrição dos principais estudos que desenvolveram uma tipologia de regimes para a América Latina.

³⁷ A tipologia de Mesa Lago (1989), que enfatiza o *timing*, a extensão e a natureza da cobertura da seguridade social, bem como a sustentabilidade financeira desta, ainda que não apoiada em Esping-Andersen, abre caminho para a compreensão dos diferentes sistemas.

residuais e redistribuição praticamente inexistente. A tipologia foi estabelecida com referência à situação nos anos 1970; ao longo dos anos 1980, e em resposta à crise econômica, o grupo de países universalistas estratificados se subdividiria entre os que seguiriam reformas orientadas para o Estado (Costa Rica e Uruguai) e os que se voltariam para o mercado (Argentina e Chile) (Martínez Franzoni e Filgueira, 2002, *apud* Martínez Franzoni, 2008).

Como já mencionado, os regimes representariam variantes do modelo corporativo. Políticas sociais “estratificadas” atenderiam aos trabalhadores formais segundo as regras de estratificação vigentes. O universalismo dessas políticas dependeria então do grau de generalização do emprego formal. De fato, é a extensão da formalização o que separa universalistas estratificados de duais, enquanto ambos se distinguiriam dos sistemas residuais pela ausência ou presença pouco significativa do Estado.

Em suas tipologias, Gough & Wood (2004) e Barrientos (2004) explicitam o problema da informalidade, que estaria implícito na dinâmica captada na classificação de Filgueira. Segundo esses autores, a informalidade do trabalho é o elemento distintivo da região na comparação com os países europeus e deveria ser explicitamente incluída na tipologia. Gough & Wood (2004) assinalam a presença de mercados de trabalho excludentes e Estados praticamente inexistentes para justificar sua rejeição a uma aplicação mecânica da tipologia de Esping-Andersen à América Latina, cujo bem-estar seria mais propriamente provido por famílias e comunidades. Para Barrientos (2004), até recentemente a região adotara um regime “conservador-informal”, no qual a seguridade social era garantida apenas para os formais, e os demais se viam compelidos a recorrer a estratégias informais, buscando auferir renda em um mercado informal e satisfazer necessidades de cuidado no interior das famílias.³⁸ Porém, nos anos 1980 e 1990, como consequência do ajuste fiscal e das reformas das políticas sociais, houve retração da seguridade social tradicional, introdução de esquemas privados de seguridade e privatização de serviços, lado a lado com a ampliação do mercado informal e da familiarização do bem-estar. A América Latina teria então migrado para um regime “liberal-informal”,³⁹ próximo à descrição de Gough & Wood (*op. cit.*).

A explicitação do problema da informalidade é uma contribuição importante dessas tipologias. Um aspecto insatisfatório é que a América Latina é vista como um bloco monolítico, justamente quando se mostrou resistentemente

³⁸ Por exemplo, com o aumento do número de famílias estendidas como resposta aos crescentes riscos sociais.

³⁹ Essa mudança de regime acompanhou a modificação no modelo de crescimento de industrialização por substituição de importações para crescimento conduzido pelas exportações.

heterogênea à adesão ao regime de bem-estar liberal nas décadas das reformas (cf. Haggard & Kaufmann, 2008). Segundo Haggard & Kaufmann (*idem*), a resistência diferenciada se deveu justamente à diferenciação de regimes e economias políticas.⁴⁰ Ademais, não parece acertado inserir a informalidade na análise como um predicado de regime de bem-estar. A informalidade sugere mais a *falha* de algum pilar que propriamente uma alternativa abonável: ela indica apoio insuficiente no funcionamento regulamentado do “mercado de trabalho” e no “Estado”, isto é, em direitos à proteção social alcançáveis por meio do trabalho formal e serviços externos de cuidado, implicando como consequência uma maior dependência das famílias/comunidades.

Uma tentativa de incorporar a informalidade nos regimes à la Esping-Andersen e ao mesmo tempo captar diferenças internas à região, nas dimensões de funcionamento dos mercados, presença do Estado e familismo, foi desenvolvida por Martínez Franzoni (2008). A partir da observação de indicadores de mercantilização, desmercantilização, desfamiliarização⁴¹ e desempenho, em 18 países no período 1999-2004, a autora documenta a existência de três regimes. Os indicadores positivos de mercantilização se referem à participação lícita no mercado de trabalho, envolvendo variáveis como formalização, salários adequados e níveis médios de renda. Um valor baixo para mercantilização indica, portanto, participação precária no mercado de trabalho. A desmercantilização combina seguridade social e serviços sociais públicos, sendo possível identificar o principal grupo beneficiário, se os trabalhadores formais ou os pobres. A desfamiliarização foi captada, negativamente, pela presença de famílias estendidas e de famílias nucleares com cônjuges realizando trabalho não pago. Como nos países desenvolvidos, os três regimes que emergem da análise de aglomerados são centrados ou no mercado, ou nas famílias ou nas políticas sociais. A diferença em relação àqueles é que o Estado tem papel relevante de apoio ao mercado de trabalho também no regime centrado no mercado.

Todos os *clusters* identificados apresentaram limitações em termos de mercantilização e de desmercantilização, porém essas limitações foram diferenciadas. O regime centrado no mercado (o *cluster* 1) se caracteriza por políticas públicas de apoio à mercantilização do trabalho e por uma desmercantilização “pró-pobre”, com privatização da previdência e da educação. O país típico é o

⁴⁰ No Chile, que tem tradicionalmente um baixo gasto social e níveis modestos de titularidades, a retração foi mais fácil do que no Uruguai ou no Brasil, países com níveis de gastos e titularidades relativamente elevados. Os autores aportam evidências na região de mais um dos fatos estilizados dos *welfare states*, listados no Capítulo 5, qual seja, que as reformas são dependentes da trajetória percorrida.

⁴¹ É o primeiro estudo para a região que inclui essa dimensão.

Chile. O regime centrado em políticas sociais tradicionais (*cluster 2*) se caracteriza por uma desmercantilização pró-trabalho formal, com seguridade social e educação públicas, e por um grau relativamente baixo de mercantilização do trabalho. Os países típicos seriam o Brasil, a Costa Rica e o Uruguai. A comparação entre os *clusters* 1 e 2 mostra que o primeiro aloca recursos sociais públicos proporcionalmente mais em focalização nos pobres e tem uma seguridade social financiada de modo mais individual, enquanto o *cluster 2* focaliza menos nos pobres e financia de modo mais coletivo a seguridade social. O regime centrado nas famílias, com baixo grau de desfamiliarização, também possui os níveis mais baixos de mercantilização e desmercantilização do trabalho, apoiando-se mais na informalidade do trabalho e do cuidado familiar. Os casos típicos seriam países da América Central e do Caribe. O *cluster 1* tem a melhor situação em termos de mercantilização (formalização maior, maiores níveis de renda, menor proporção de trabalhadores não qualificados independentes), seguido pelo *cluster 2* e pelo *cluster 3* (cuja força de trabalho é predominantemente rural); e o *cluster 2* tem o melhor desempenho em termos de desmercantilização. O *cluster 3* combina relativamente altos níveis de trabalho feminino pago (provavelmente pela grande incidência do trabalho rural) e não pago (trabalho doméstico), evidenciando o fardo de provisão de renda e de cuidado que recai sobre as mulheres, especialmente considerando a importância das famílias estendidas e o maior número de dependentes.

A classificação dos países nessas categorias reflete a situação entre os anos de 1999 e 2004 e muito provavelmente se alterou desde então. É não obstante fértil por tratar a informalidade não como traço imanente dessas sociedades e fora do alcance da intervenção do estado do bem-estar, mas como falha nos pilares mercado e Estado, sugerindo como estratégias de superação do problema a adoção de intervenções públicas pró-mercantilização e desmercantilização.

Compreender a mercantilização como oportunidade de participação em mercados de trabalho publicamente regulados, além de permitir a identificação de um déficit de bem-estar importante, inadequadamente compensado pelo trabalho informal e pela familiarização do bem-estar, colocando-o sob a alçada do estado do bem-estar, facilita o diálogo com a literatura internacional. Na análise dos regimes de bem-estar dos países desenvolvidos, a questão da mercantilização havia sido tratada em conexão com o relativamente baixo emprego feminino. Naquele contexto, a desmercantilização das mulheres apareceu como dependente de sua prévia mercantilização; logo, ao Estado caberia não apenas a garantia de direitos sociais (desmercantilização) como a introdução, prévia, de políticas que favorecessem a opção para as mulheres de participar em igualdade de condições com os homens no mercado de trabalho.

A análise da AL sugere que a categoria mercantilização pode ser aplicada para entender a situação de trabalhadores imigrantes sem contrato de trabalho ou dos numerosos “trabalhadores atípicos”, na União Europeia, muitos deles jovens e sem qualificação, com escassa e descontínua contribuição à seguridade e sob baixa proteção social. De certo modo, o exame de um contexto de bem-estar menos desenvolvido não apenas ampliou o espectro de aplicação de uma dimensão teórica da análise do bem-estar, a mercantilização, como restituiu esse instrumento aos contextos mais desenvolvidos para iluminar neles suas próprias situações “atípicas”. Em conjunto, os casos da América Latina e da UE sugerem que uma baixa mercantilização tem como contrapartida uma alta informalidade/precarização do trabalho ou uma alta familiarização do bem-estar, duas situações de elevado risco social que são problemas a ser enfrentados pelo estado do bem-estar. Essas duas situações combinadas resultaram em fardo excessivo sobre as mulheres, especialmente, ainda que não exclusivamente, em países pobres e rurais da América Latina.

COMENTÁRIOS FINAIS

As desigualdades econômicas na América Latina, enraizadas no elevado grau de concentração de riqueza e na precariedade dos mercados de trabalho, seguem profundas. Por outro lado, o panorama da redistribuição na região sugere que o problema distributivo segue retendo importância, a despeito do aumento recente do gasto social e da carga tributária, da adoção de políticas sociais mais universalistas em conjunto com políticas focalizadas nos pobres e da consequente redução das desigualdades. O déficit de redistribuição se vincula ao tamanho ainda inadequado de gastos sociais e tributos, e à relativamente baixa progressividade de ambos. Se o potencial redistributivo de serviços e seguridade social ainda é muito restringido pela acanhada cobertura populacional, a estrutura tributária, desproporcionalmente apoiada em impostos indiretos, se revela muito dependente da economia política de sociedades desiguais, com baixa participação de impostos progressivos. A aposta no consumo conjunto, por parte de pobres e não pobres, de bens de provisão pública como uma possível rota de fuga desse dilema ainda está à procura de um patrocinador na região.

Gastos, tributos e desempenhos médios escondem uma grande heterogeneidade de situações. A lente dos regimes permite organizar a heterogeneidade observada na região em sistemas de bem-estar que guardam certa uniformidade e tornam visíveis obstáculos específicos a subgrupos de países. Se é

bem verdade que os níveis de mercantilização, desmercantilização e desfamiliarização são insatisfatórios na região como um todo, alguns grupos de países padecem de problemas mais intensos em uma ou outra ou em mais de uma dessas dimensões. Este último parece ser o caso de países da América Central e Caribe, que acumulam informalidade, familismo e baixa proteção social; em outro ponto do espectro estão países como o Chile, com uma estrutura muito desigual de oportunidades apesar de um nível relativamente elevado de mercantilização; em ainda outra posição, se encontram países com nível relativamente alto de desmercantilização, mas ainda modesto grau de mercantilização, como o Brasil.

ANEXO VI.1

Tabela 6.5 Primeiros esquemas compulsórios de seguridade social na América Latina (1969)

	Auxílio- -doença ou maternidade	Esquemas de seguro por invalidez, idade e para sobreviventes (pensões)	Acidentes de trabalho	Auxílio- -desemprego	Prestações familiares
Argentina	1934 ^[2]	1919 ^[3]	1915 ^[1]	–	1957
Bolívia	1949	19265	1924	–	1953
Brasil	1931 ^[6]	1923 ^[3]	1919	1965	1941
Chile	1924	1924 ^[7]	1916	1937 ^[9]	1937
Colômbia	1946	1929 ^[3]	1915	–	1957
Costa Rica	1941	1941	1925	–	–
Cuba	1934 ^[2]	1923 ^[10]	1916	–	–
Rep. Dom.	1947	1947	1932	–	–
Equador	1935	1928 ^{[5],[7]}	1921	1951	–
El Salvador	1949	–	1911	–	–
Guatemala	1946 ^[11]	–	1906	–	–
Guiana	–	1944 ^[8]	1916	–	–
Haiti	1951 ^[12]	1965	1951	–	–
Honduras	1954	–	1952	–	–
Jamaica	–	1958 ^[13]	1937	–	–
México	1942	1942	1931	–	–
Nicarágua	1955	1955	1930	–	–
Panamá	1941	1941	1916	–	–
Paraguai	1943	1924 ^[3]	1927	–	–
Peru	1936 ^[13]	1936 ^[12]	1911	–	–
Trinidad & Tob.	–	1951 ^[4]	1926 ^[1]	–	–
Uruguai	1958	1919 ^[14]	1920	1944 ^[15]	1943

Fonte: Elaboração própria, a partir de levantamento de Perrin (OIT, 1969) para todos os países do mundo.

^[1] Benefícios de invalidez e pensões permanentes *flat-rate*.

^[2] Seguro-maternidade.

^[3] Esquemas para ferroviários.

^[4] Benefícios não contributivos de invalidez e de velhice.

^[5] Esquemas para bancários.

^[6] Esquemas de cuidados de saúde para trabalhadores em atividades reconhecidas como provendo serviços de valor para a comunidade.

^[7] Seguro de invalidez e idade.

^[8] Aposentadorias por idade não contributivas.

^[9] Esquema para os empregados de escritório (*white collar*).

^[10] Fundo de previdência geral para trabalhadores assalariados e empregados de escritório (*white collar*) em atividades de transporte por terra.

^[11] Seguro de acidente e de maternidade

^[12] Seguro-hospitalização.

^[13] Esquema para trabalhadores assalariados.

^[14] Esquema para trabalhadores em atividades reconhecidas como provendo serviços de valor para a comunidade.

^[15] Esquema para trabalhadores na indústria de carne enlatada.

PARTE III

O estado do bem-estar social no Brasil

Os três capítulos que compõem esta parte se dedicam ao Brasil. O Capítulo 7 cobre os quase 100 anos que transcorreram entre a proclamação da República, em 1889, e o fim da ditadura militar, em 1985. Nele, entendemos as origens corporativas do estado do bem-estar na República Nova de Vargas e seu desdobramento posterior em uma espécie de “universalismo básico” nos governos militares como resultado da combinação de eventos cruciais e dependências de trajetória, vale dizer, como fruto de dinâmicas exógenas e endógenas às políticas sociais adotadas.

Essa mesma chave de leitura ilumina o período seguinte, entre 1988 e 2009, discutido no Capítulo 8. Nesse período, em nossa interpretação, o estado do bem-estar estaria se deslocando em direção a um universalismo estendido, mas seria ainda cenário do embate entre aspirações universalistas respaldadas na Constituição de 1988 e dinâmicas conservadoras que resistem principalmente à universalização de serviços sociais de qualidade. Os melhores resultados na direção de um universalismo estendido parecem advir da aparente quebra de paradigma com a experimentação, a partir de meados dos anos 2000, de um modelo de crescimento redistributivo, em nossa interpretação, remanescente das experiências de políticas sociais economicamente orientadas e políticas econômicas socialmente orientadas dos estados de bem-estar universalistas.

Várias conclusões seriam possíveis a partir desse percurso. Nossa opção, no Capítulo 9, foi extrair consequências, em termos de *policy*, das Partes I e II e da análise histórica dos capítulos precedentes. Considerando serem as desigualdades socioeconômicas nosso mais grave problema social, sugerimos a adaptação ao caso brasileiro das políticas públicas mais bem-sucedidas dos

estados de bem-estar mais redistributivos. Substantivamente, a ênfase recaiu na concepção de políticas sociais para o desenvolvimento, com destaque para a expansão decisiva do segmento de serviços sociais públicos universais de qualidade. Formalmente, são destacados diversos aspectos que deveriam ser respeitados nas políticas, como sustentabilidade, intersetorialidade, territorialidade e segurança jurídica.

CAPÍTULO 7

Breve história da constituição de um estado do bem-estar no Brasil (1889-1984)

SÍNTESE DO ARGUMENTO

A história da constituição de um estado do bem-estar no Brasil não difere no essencial, no sequenciamento de políticas e iniciativas, do que ocorre nos países corporativos pioneiros. A não ser pelo *timing* – não demasiado defasado, já que o Brasil encontra-se entre os países pioneiros em esquemas de seguridade social na América Latina – e pelo ritmo de expansão, não se pode falar em um excepcionalismo brasileiro.

Dentre os traços em comum, destacam-se as primeiras iniciativas de proteção social dirigidas aos servidores do Estado, civis e militares, nas últimas décadas do século XIX, progressivamente estendidas aos empregados da indústria e do comércio ao longo da primeira metade do século XX, e que se limitam a seguros coletivos para a manutenção da renda desses grupos de trabalhadores e, por extensão, de suas famílias. O padrão de acesso à proteção, como no caso dos países corporativos, segue as ocupações e cobre riscos associados à participação no mercado de trabalho. O modelo típico é a associação entre a manutenção de renda (expressa nos vários seguros por acidente de trabalho, doença, invalidez, idade, tempo de trabalho, viuvez e dependência) e a assistência médica, financiada e governada por empregados e empregadores de cada empresa (Lei Eloy Chaves, de 1923) e posteriormente organizada, financiada e governada também pelo Estado (o que se inicia com aos Institutos de Aposentadoria e Pensão, 10 anos mais tarde). De modo algo semelhante à pioneira Alemanha, a introdução do seguro social resultou de uma combinação complexa de iniciativa

autoritária com demanda operária, que promoveu deslocamento perceptível da atividade sindical de uma atitude contestatória independente para uma interação colaborativa com o poder público, e, portanto, do exercício de uma forma de cidadania política (a “cidadania sindical”) antes mesmo que direitos políticos plenos estivessem universalmente garantidos.¹ Talvez aqui seja possível apontar que a engenhosidade do conservadorismo brasileiro tenha nesse particular superado a alemã, em inovações como o requisito de sindicalização para o acesso a certos direitos trabalhistas, o imposto sindical obrigatório para os não sindicalizados, e a tutela dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho. Também como nos países pioneiros, esse padrão de incorporação social acabou imprimindo duradouramente sua marca na dinâmica de expansão do sistema, tornando-se um caminho “natural” de acesso a direitos, a ser repetido e, ao mesmo tempo, se constituindo em força inercial considerável a opor resistência a reformas (haja vista as dificuldades enfrentadas para a uniformização do sistema previdenciário, iniciada por Vargas ao fim de seu primeiro governo e derrubada logo no primeiro ano da administração Dutra). Em termos mais gerais, é possível argumentar que o período Vargas e o período Bismarck compartilham do projeto de construção nacional sob a liderança de um Estado unificado, o que os envolveu a ambos com a industrialização de seus países (sinal exterior de independência) e com a produção de suas pré-condições e correquisitos, entre os quais as políticas sociais, de reconhecida multifuncionalidade, figuram com proeminência.²

Não obstante, a Alemanha e demais países pioneiros seguem, ao longo do século XX, o caminho da expansão acelerada do estado do bem-estar, seja em recursos, cobertura e resultados, o que não ocorre no Brasil, onde a expansão é lenta, concentrando-se na legislação do trabalho e na seguridade social ainda por muitas décadas, e tendo como resultado escassa cobertura populacional e

¹ A propósito, T. H. Marshall observa que também na Inglaterra de fins do século XIX o que denominei cidadania sindical (em suas palavras, “direitos civis coletivos” que se expressavam no reconhecimento da legitimidade reivindicatória dos sindicatos) fez muito mais pelos direitos sociais do que o próprio exercício de direitos políticos em sentido estrito, então já reconhecidos à classe trabalhadora, que na ocasião ainda não compreendia o potencial transformador destes direitos. Isabel Assis, em comunicação pessoal, lembra, contudo, que na pauta da ONU a associação sindical é considerada um direito político.

² A comparação cresce em importância quando observamos que o PIB *per capita* da Alemanha em 1870 (US\$1.821 em valores constantes de 1990) e do Brasil em 1950 (US\$1.672, *idem*) eram comparáveis; mais ainda se descontarmos o comportamento demográfico diferenciado, que desfavorece o Brasil, cf. dados de Angus Maddison, *apud* Almeida (2007).

diminutos efeitos sobre a equidade.³ Há vários condicionantes a iluminar esse estado de coisas, relacionados ao ponto de partida na economia agrário-exportadora de base escravista, sua economia política e seu legado, à inserção desfavorável do país na economia e na geopolítica internacional e à duração da política autoritária, características que nos singularizam na comparação com os pioneiros. É certo, porém, que a ausência de providências significativas para a incorporação dos ex-escravos ao *mainstream* da vida brasileira na agenda pública da jovem República de 1889 – à qual se somaram uma abstinência quase que completa de iniciativas de regulação das relações entre capital e trabalho na indústria e no comércio e nas condições de trabalho e remuneração do mesmo no campo, e inação no *front* fundiário –, contribuiu a sua parte. Quando, na República de Vargas, ineditamente na história do país, direitos sociais passaram a ser reconhecidos, inicialmente pela via da legislação ordinária, logo devidamente constitucionalizados, o país contabilizava um gigantesco passivo de problemas e iniciativas.

Naturalmente a atenção se dirige à específica configuração assumida pela distribuição de direitos sociais inaugurada pelo experimento Vargas. Esta se caracteriza por uma estratificação social corporativista (baseada na institucionalização das categorias profissionais do núcleo urbano-industrial) e a dinâmica de reivindicação de direitos que lhe é conexas (sempre por categorias, sempre direitos afetos aos riscos do trabalho mercantilizado). Dentre as implicações positivas estão a inédita intervenção legislativa nas relações entre capital e trabalho, que eram então reguladas exclusivamente por contratos individuais de trabalho e pelo direito privado. Como veremos, descrições contemporâneas das condições de trabalho e de contrato dão conta da urgência dessas iniciativas. Dentre as implicações problemáticas, ressaltam-se, para além das propriedades limitadamente universais de tal esquema de distribuição de direitos, o não reconhecimento de situações de informalidade e a exclusão de indivíduos ativos em condição “pré-mercantil”

³ Não há dados confiáveis sobre os gastos sociais brasileiros como proporção do PIB que remontem às décadas de 1930 e 1940. A melhor série de gastos sociais é a produzida pelo Ipea para as décadas de 1990 e 2000. Por esta se pode notar a expansão contínua, porém lenta se comparada ao ritmo europeu, dos mesmos, alcançando recentemente um valor superior a 20% do PIB, se considerados os gastos nos três níveis de governo. Contudo, estimativas do próprio Ipea para o gasto público federal indicam que apenas na década de 1960 este alcance algo em torno de 3% do PIB (provavelmente como consequência da maturação de direitos previdenciários e de sua uniformização), a marca nomenclal para a identificação de um estado do bem-estar em estado *nascendi*. Esse percentual dobraria em 10 anos, e dobra de novo apenas mais de 30 anos mais tarde, já na década de 2000 (Ipea, 2010).

(os rurais), o que resultava em massa considerável – a esmagadora maioria dos brasileiros – em situação “pré-cívica” (Santos, 1979). A observação não é inócua, dadas as conhecidas dificuldades de organização espontânea das demandas desses segmentos: o reconhecimento do que Ruy Barbosa alcu-nhara “a minoridade social” desses grupos demandaria intervenção pública na assimétrica barganha entre eles e seus empregadores. Ademais, causas não vinculadas aos riscos do trabalho ficaram praticamente sem patrocínio, como a saúde pública, o saneamento, a educação, a habitação, e tiveram evolução ainda mais lenta (Santos, 1979). Considerando-se que estava em marcha um esforço de industrialização por substituição de importações, haveria que se ponderar não apenas as novas oportunidades criadas e os riscos ordinários envolvidos com a expansão do assalariamento, mas também os riscos sociais ocasionados pelos próprios planos de desenvolvimento, como a urbanização acelerada e descontrolada. Assim como nos países do regime corporativo, a aposta era na incorporação social via mercado de trabalho, o que se revelou uma aposta arriscada dada a realidade da imensa informalidade que frutificou ao lado do trabalho regulamentado. Ou seja, vários elementos relacionados à própria modalidade de institucionalização dos direitos se associaram a características estruturais e mudanças abruptas na sociedade e na economia brasileiras para marcar, para o bem e para o mal, os desdobramentos futuros desses direitos, destacando-se as dificuldades para uma sua distribuição universal em lógica outra que não a das categorias profissionais.

Os desenvolvimentos do estado do bem-estar a partir desse momento inaugural são vários. Podemos começar mencionando o relativamente escasso (na comparação com o período anterior) ativismo estatal nessa área, no período limitadamente democrático compreendido entre os anos de 1946 e 1964, em termos do quantitativo das intervenções e de modo geral também da manutenção da orientação corporativista do período precedente. Contudo, cabe notar sinais de mudança qualitativa emitidos, por exemplo, pela uniformização dos esquemas de previdência social e assistência médica com a Lei Orgânica da Previdência de 1960; pela recuperação significativa do valor real do salário-mínimo em um momento em que os trabalhadores urbanos já são um contingente considerável da força de trabalho; pela promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, que, a despeito de não ter sido operacionalizado, é alvo de uma tentativa de regulamentação em 1964, e de uma reforma agrária, igualmente falhada. Não obstante politicamente fracassada, é visível no período talvez a mais genuína tentativa de inflexão do modelo de bem-estar em direção a iniciativas universalistas redistributivistas experimentada no país

até o passado recente. O período seguinte, sob a égide do regime militar, é usualmente apontado como significativo do ponto de vista de uma orientação universalizante das políticas sociais, uma vez que alguma proteção previdenciária é estendida aos trabalhadores rurais (fora da lógica contributiva, no espírito do Estatuto do Trabalhador Rural) e às empregadas domésticas e aos autônomos, e que há a unificação do sistema previdenciário público do país, com a montagem de segmentos públicos e privados de saúde complementares ao segmento contributivo. Mas é necessário qualificar esse ímpeto universalista. Se o período de Vargas se singularizara pela introdução de políticas sociais principalmente corporativas, o novo período é mais bem identificado por certo tipo de universalismo básico, em que a incorporação de uma gigantesca clientela aos serviços sociais não se fez acompanhar por uma expansão proporcional da provisão dos mesmos, tendo como vetor resultante a segmentação dos serviços de saúde e educação (o segmento público sendo direcionado aos pobres) e a residualização da proteção social. É no período democrático recente que a universalização de direitos sociais tem o seu melhor momento, com a constitucionalização de direitos sociais (sem condicionalidade de trabalho) à assistência social, à saúde e à educação e a definição de um mínimo social. E se as décadas de 1980 e 1990 foram ainda especialmente marcadas por restrições econômicas e esforços mais ou menos intensos de ajuste fiscal que condicionaram o ritmo de implementação da orientação constitucional, a década recente foi mais pródiga em experimentação na área social, e sobre ela nos debruçaremos no Capítulo 8.

Em suma, é possível reconhecer três ondas longas de inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil: os anos de *bem-estar corporativo*, entre 1930 e 1964, nos quais se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental entre 1946 e 1964; o período de *universalismo básico*, compreendido entre os anos 1964 e 1984, quando se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado; e o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo, prenunciando não sem percalços um *universalismo estendido*.

Se à primeira vista tal sequenciamento, ao registrar a dilatação dos direitos sociais, teria mimetizado a dinâmica de expansão que se observou em países

desenvolvidos, é necessário notar, ao lado de algumas poucas linhas de continuidade, rupturas de trajetória entre os períodos. De fato, a transição entre a primeira, a segunda e a terceira ondas foi viabilizada por uma ruptura das condições políticas precedentes, liberando, portanto, as políticas sociais de certa lógica inercial a que vinham confinadas.

A primeira ruptura, provavelmente a mais notada na literatura, é a que se dá entre as duas primeiras ondas (bem-estar corporativo e universalismo básico) e a terceira (universalismo estendido). É quando ocorre o deslocamento de um padrão de expansão de direitos fortemente submisso ao projeto de industrialização por substituição de importações do ideário nacional-desenvolvimentista, para um padrão proativo, orientado pela Constituição de 1988,⁴ no qual a atribuição de direitos, ao menos legalmente, se desvincula da lógica econômica contratual e adquire status político – são direitos do cidadão, não dos trabalhadores enquanto membros de categorias profissionais. A esta primeira ruptura corresponde também a recuperação de direitos políticos plenos dos cidadãos e a extensão significativa da franquias eleitoral. É possível postular ainda uma descontinuidade de modelos econômicos entre esses dois períodos: o modelo econômico concentrador, ao qual as políticas sociais, principalmente corporativas, foram, no essencial, funcionais, foi aparentemente superado por um modelo econômico que denominei “crescimento redistributivo”, em que as políticas sociais foram protagonistas do crescimento econômico (políticas sociais economicamente orientadas, cf. Capítulo 3).

De distintivo da segunda onda (universalismo básico), em comparação com a primeira, há a massificação da incorporação social, seja na previdência não contributiva, na educação ou na saúde, que ocorre, entretanto, de modo residual, sem a correspondente expansão da provisão pública e com retrocesso na participação de beneficiários na governança das políticas sociais.⁵

Entre a segunda e a terceira ondas (universalismo básico e universalismo estendido) há muitas rupturas – de modelo econômico, regime político e governança das políticas sociais. Não obstante, há também uma tênue linha de continuidade que é a própria orientação universalizante, mais ou menos truncada pelo viés para o universalismo básico, que estaria rompendo (no primeiro caso, ao menos potencialmente) com a lógica corporativa de atribuição de

⁴ Mesmo na era Vargas, as Constituições de 1934 e 1937 em geral sacramentaram decretos-lei e legislação ordinária em vez de precedê-los. A Constituição de 1946 pouco inovou no que já era a prática trabalhista e previdenciária. A Constituição de 1967 sacramenta, também *a posteriori*, a Lei que cria a previdência unificada.

⁵ A participação limitada (ao sindicalismo oficial), porém institucionalizada, da era Vargas foi transformada em participação clientelística, restrita à previdência rural.

direitos sociais. No entanto, há de se considerar que o legado do universalismo básico se mostrou um problema a ser superado para a introdução do universalismo estendido no período seguinte.

Finalmente, há uma linha de continuidade importante entre a primeira e a terceira ondas, que, salvo engano, tem passado despercebida: a ênfase no salário-mínimo. Essa ênfase, uma das bandeiras do trabalhismo histórico, torna necessário o resgate do período de entressafra das políticas sociais, sobretudo os primeiros anos da década de 1950, quando o último governo Vargas retoma o fio da meada perdido no interregno Dutra (1946-1950) e recupera o valor real do mínimo aos níveis de 1940 – a proposta que, em 1954, custa ao então ministro do Trabalho João Goulart o cargo, mas lhe rende frutos políticos,⁶ é endossada por Vargas, alguns meses antes de seu suicídio (Fauto, 2001; Ferreira, 2011). Desde a origem, o padrão corporativo brasileiro se assentara fortemente no salário-mínimo, então estabelecido como o salário necessário para suprir as necessidades normais do trabalhador brasileiro. A incorporação categorial de outros segmentos de trabalhadores brasileiros, que nos anos 1950 começa também a ser reivindicada pelos trabalhadores rurais (então divididos entre a bandeira da reforma agrária e a da legislação trabalhista) e é tentativamente estabelecida por legislação, deveria aos poucos dar conta das preocupações com equidade que, muito possivelmente, teriam inspirado o critério de cálculo e reajuste periódico do mínimo. Contudo, a política do salário-mínimo é descontinuada no governo militar, e, a despeito da redução da pobreza observada, a desigualdade cresce ao longo de todo o período. O que reemerge na terceira onda expansionista é justamente a referência do salário-mínimo como um mínimo social, porém não limitado à incorporação categorial: o salário-mínimo é convertido em um indexador social que referencia não apenas o salário de base no mercado de trabalho, como também todos e quaisquer benefícios constitucionais. É possível que esta tenha sido o componente mais significativamente redistributivo (e universalista, já que atravessa diferentes padrões de lealdade) das políticas sociais adotadas na terceira onda.

Neste capítulo, começaremos a examinar os períodos mencionados, com o objetivo de estabelecer argumentativamente a sequência hipotetizada e identificar limites e possibilidades para as políticas sociais no Brasil. A atenção será sobre as duas primeiras ondas. A terceira onda será objeto do capítulo seguinte.

⁶ Em 1955, João Goulart é eleito vice-presidente da República com um número de votos superior ao que elege o candidato Juscelino Kubitschek à presidência.

1. PRÉ-HISTÓRIA: JECA TATU⁷

“Feito não há nada. Tudo por fazer.” Com estas palavras, Ruy Barbosa resume o estado da política social brasileira no famoso discurso “A questão social e política no Brasil”, peça de sua campanha (fracassada) à presidência da República em 1919. A República completava então três décadas e revelava-se, para a frustração dos sonhos de reforma política e social de alguns dos revolucionários, uma “república reacionária”, indiferente à sorte da antiga “plebe operária”, os ex-escravos, e do atual operariado industrial.

No discurso, a condição desses estratos sociais é descrita com riqueza de detalhes (Barbosa, 1919). Dirigindo-se aos trabalhadores industriais urbanos, Barbosa fornece evidências perturbadoras das condições de vida e trabalho do que poderia ser então considerado (e nas interpretações contemporâneas sobre o período muitas vezes ainda o é) o segmento “privilegiado” dos trabalhadores brasileiros. Os trabalhadores industriais da capital federal (Rio de Janeiro) são flagrados vivendo apinhados em casas de cômodos, ou “empoleirados” em favelas, nos morros, onde o ar é irrespirável, o acesso à água, errático, a higiene precária nas moradias sem banheiros. No trabalho nas fábricas têxteis que chegavam a reunir milhares deles (Fausto, 2001), e uma das locomotivas do surto industrial da Primeira República, as condições que Barbosa encontra são obscenas: a tuberculose infesta muitas delas, já que no Brasil de então ainda se utilizavam instrumentos de trabalho operados bucalmente e compartilhados entre os trabalhadores, há muito abolidos na Europa; não havia qualquer regulação da jornada de trabalho, que se estendia por 9 ou 10 horas, sete dias por semana, sem qualquer distinção entre o trabalho de homens e mulheres e entre as exigências de trabalho impostas às crianças e aquelas impostas aos adultos (com distinção na remuneração, contudo) – e sem qualquer limitação de idade no caso das crianças. Não havia, em suma, praticamente nada que protegesse o trabalhador e sua família dos riscos do mundo fabril e, de modo geral, da urbanização desenfreada, aí incluído qualquer seguro contra riscos relativos ao mero exercício da atividade profissional e um nível mínimo de proteção social.

De fato, ao fim do breve inventário que, em complemento às condições gerais dos trabalhadores, Barbosa faz da história legislativa do “movimento republicano pela reforma social”, no qual se incluem leis que regulam a habitação,

⁷ Personagem do livro *Urupês*, de Monteiro Lobato, Jeca Tatu representa o caboclo pobre do interior brasileiro como alguém desprovido de tudo, incluindo iniciativa, inteligência e ambição. Segundo Ruy Barbosa, no discurso de 1919 aqui comentado, essa é a representação que as elites brasileiras de então faziam do povo.

a jornada, o trabalho de menores e de mulheres, ele é forçado a concluir que nenhuma das leis, a despeito de há muito promulgadas, havia sido levada a sério – sequer minimamente aplicada ou regulamentada. Em particular, na ausência de qualquer amparo para a intervenção pública nas relações de trabalho no próprio ordenamento legal maior representado pela Constituição republicana de 1891, a reforma constitucional se convertia naturalmente na principal bandeira do movimento operário. A propósito, Barbosa considerava que a onda mundial de agitação operária estava a indicar a necessidade iminente de incorporação de “direitos sociais” às constituições – direitos trabalhistas, essencialmente – que, limitando a esfera dos direitos individuais liberais (o direito absoluto de propriedade, principalmente), reconheceriam que a sociedade não seria um simples agregado de indivíduos, mas um todo orgânico e interdependente que deveria resguardar e proteger seu elo mais importante e ao mesmo tempo mais frágil – “o trabalho”.⁸

De fato, a Constituição de 1891, que consagrava o já então anacrônico espírito liberal, relegava as relações entre o trabalho e o capital ao âmbito dos contratos voluntários celebrados entre as partes e, portanto, as circunscrevia ao direito privado, eximindo o Estado de intervir nessas relações desde que as mesmas não degenerassem em ameaça à ordem pública. Na prática, isso significou que a resposta pública às reivindicações operárias por melhores salários, condições e direitos do trabalho limitou-se, em seu melhor, à intermediação da negociação entre as partes por autoridades públicas exercida em momentos de crise e, frequentemente, à intervenção policial repressora das manifestações operárias.

Contudo, como observa Santos (1979), o movimento operário pode se estruturar minimamente no período graças à livre sindicalização, que os trabalhadores obtêm em 1903 e que significará o reconhecimento aos sindicatos dos direitos de defesa de seus interesses gerais. Essa inovação institucional representa, como nota o autor, o reconhecimento legal da existência de categorias profissionais com interesses comuns,⁹ na contramão dos preceitos liberais e

⁸ Ele então se declara um “democrata social”, favorável aos princípios “igualitários” do socialismo, muito embora crítico da ideia de uma luta de classes, preferindo uma “cooperação entre as classes”. Essa mesma ideologia ele atribuiu a empresários “esclarecidos” como Jorge Street.

⁹ De certo modo, observa ainda o autor, categorias profissionais subsistiram espontaneamente por meio das sociedades privadas que cuidavam de alguma provisão na ausência de proteção social para os trabalhadores, mas não tinham reconhecimento legal até que a lei de 1903 reconhece aos profissionais da agricultura e indústrias rurais, e posteriormente a lei de 1907 às demais categorias profissionais, o direito de organização e formação de sindicatos. É por sobre esse substrato de estratificação profissional que florescerá a legislação trabalhista da Segunda República (Santos, 1979).

anticorporativos da Constituição de 1891, o que, a despeito das intenções, viabilizará a movimentação reivindicatória da próxima década. De fato, em 1906 é criada a Confederação Operária Brasileira, liderada por imigrantes italianos anarquistas, mas é apenas em 1917 que movimentos significativos de trabalhadores urbanos ocorrem, um ciclo importante de greves tendo lugar entre 1917 e 1920 (Fausto, 2001).¹⁰ É no curso dessas greves, que reivindicam reajustes salariais em função do aumento no custo de vida, melhores condições de trabalho e direitos trabalhistas, que pela primeira vez se cogita seriamente uma legislação trabalhista, ainda que ao fim e ao cabo não haja consequências práticas (Fausto, *op. cit.*).

As negociações durante a greve de 1917 foram tensas, e envolveram, em São Paulo, o Secretário de Justiça e Segurança Pública Eloy Chaves, ele próprio um próspero empresário paulista que tenta em vão convencer os representantes patronais a flexibilizar sua posição (Lopreato, 2000). Dentre estes, destacou-se em posição minoritária o também empresário paulista do setor têxtil Jorge Street, à época presidente da entidade patronal Centro Industrial Brasileiro, em defesa de que se acatassem as reivindicações dos trabalhadores.¹¹ As articulações no Congresso, em paralelo ao que se passava nas entidades patronais, resultaram em dificuldades para o avanço da legislação trabalhista, prevalecendo o entendimento, desejado pela maioria nas entidades patronais e amparado na Constituição, da ilegitimidade da intervenção do governo nas relações entre patrões e empregados e o reforço à política repressiva habitual. A única concessão legislativa às reivindicações do trabalho – o seguro por acidente de trabalho para os trabalhadores da indústria que se torna lei em 1919, logo regulamentada – é denunciada por Barbosa como não rompendo com a lógica do direito privado, pois o seguro fixado era facultativo e transferia aos empregadores a decisão quanto ao montante do depósito e em que companhias seguradoras.¹²

¹⁰ Fausto relata também uma importante greve rural em São Paulo, empreendida por trabalhadores italianos nas fazendas de café.

¹¹ Apesar de derrotado no meio empresarial, Street resolve atender às demandas dos trabalhadores de suas empresas (Lopreato, 2000). Em 1931, Street colabora com o governo Vargas na criação do Ministério do Trabalho e na concepção da legislação trabalhista; em 1934, participa da criação da FIESP e integra sua primeira diretoria (A ERA, 2012).

¹² É bem verdade que outras iniciativas legislativas, como a lei de férias e do trabalho de menores, são promulgadas ao longo dos anos 1920, mas tampouco regulamentadas ou cumpridas (Santos, 1979; A ERA, 2012).

Curiosamente, embora não integrasse a pauta de direitos reivindicados nos movimentos operários, uma primeira forma legal de seguro coletivo obrigatório é criada no período, a lei da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos empregados de empresas ferroviárias de 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves. Essa lei obriga as empresas do setor ferroviário a estabelecer para os empregados um fundo para aposentadoria por idade, invalidez e tempo de serviço, pensão para sobreviventes dependentes e assistência médica, fundo a ser provido por contribuições de empregados e empregadores e administrado por representantes das partes.¹³ Esse seguro coletivo obrigatório, organizado por empresa, proposto pelo agora deputado federal Eloy Chaves ao Congresso Nacional, torna-se lei em janeiro de 1923 e passa a ter aplicação quase que imediata. Segue-se ele às iniciativas nessa direção que haviam sido empreendidas exclusivamente para empregados de empresas públicas e para o pessoal do Arsenal da Marinha.

A lei Eloy Chaves é frequentemente considerada o marco da criação da previdência social no Brasil – nesta chave de leitura, a Primeira República acabaria por se redimir da avaliação de Ruy Barbosa de que “feito não há nada”. De fato, o modelo sugerido para os ferroviários se torna um *template* a ser replicado nas empresas de diferentes categorias profissionais. Dezenas de CAPs são estruturadas antes que a Primeira República se eclipse e muitas sobreviverão à era Vargas, sendo as últimas extintas apenas em 1953 (Vianna, 1998; Santos, 1979). Não obstante, o escasso envolvimento público nesses esquemas, confinando-se à obrigatoriedade de sua instituição por parte das empresas e ao desenho das regras básicas de sua constituição, torna precária a interpretação das CAPs como a primeira forma de seguridade social no Brasil. Na terminologia contemporânea, elas poderiam ser consideradas uma forma de política social privada – o “social” respondendo pela obrigatoriedade da constituição de um *pool* de riscos, e pela fixação de regras de financiamento, concessão e governança; e “privada” respondendo pelo fato de ser a cobertura do risco restrita à esfera da empresa particular, sem qualquer participação do Estado no financiamento e na governança do esquema.¹⁴ Feito não há (quase) nada.

¹³ Lei Eloy Chaves (BRASIL, 1933).

¹⁴ Apesar de organizadas por empresa, as Caixas resguardam a herança da estratificação profissional preexistente.

Quadro 7.1 Legislação social na Primeira República

Ano	Intervenção	Características
1888	Caixa de Socorro dos Empregados das Estradas de Ferro do Estado	Pequeno auxílio-doença e auxílio-funeral
1889	Fundo de Pensão do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional	
	Férias de 15 dias para os trabalhadores do abastecimento de água da Capital Federal; o mesmo aos ferroviários da EFCB	
1890	Direitos de aposentadoria aos ferroviários públicos;	
	Fundo de pensão para o pessoal do Ministério da Fazenda e da EFCB	
1891	Decreto regula o trabalho de menores nas fábricas da Capital Federal (jamais foi cumprido)	
1892	Fundo de pensão para o pessoal do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro	
1903	Reconhecimento do direito de organização e formação de sindicatos de profissionais da agricultura e das indústrias rurais	
1907	... estendido por lei para as demais categorias profissionais	
1911	Fundo de pensão do pessoal da Casa da Moeda	
1912	Fundo de pensão do pessoal da Capatazia dos Portos do Rio de Janeiro	
1919	Decreto-lei estabelece a responsabilidade potencial do empregador na indústria nos acidentes no trabalho	Seguro facultativo, com depósitos em seguradoras privadas.
1923	Lei Eloy Chaves cria a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferrovieiros	Fundo criado, por empresa, com contribuição e governança de empregados e empregadores (e do público em geral pela elevação da tarifa do serviço)
	Criação dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde	
	Promulgação do Código Sanitário	
1924	Responsabilidade por acidentes de trabalho estendida ao comércio e à agricultura; abolida a necessidade de inquérito policial (depósitos continuam em seguradoras privadas)	
1926	Instituto da Previdência dos Funcionários da União	Nesse ano já há 33 CAPs
	Legislação inicial sobre direito a férias (não regulamentada, só o será em 1933/4)	
1927	Código de Menores (não regulamentado, só o será em 1932)	

Fonte: Elaboração própria. Várias fontes.

2. A PRIMEIRA ONDA: “TRABALHADORES DO BRASIL”¹⁵ (1930-1964)

A história da constituição de um estado do bem-estar no Brasil começa no primeiro governo Vargas (1930-1945). Embora nesse período de nossa história o montante de gastos sociais como proporção do PIB nunca tenha alcançado a marca nocional de 3% que estipulamos no Capítulo 1, as inovações legislativas e institucionais então introduzidas demarcarão o leito por onde correrão os direitos sociais no Brasil nas décadas seguintes, sendo os fatores responsáveis pela elevação do gasto que em 1960 supera o marco definido.

De fato, a República que se inicia em 1930 com o golpe liderado por Getúlio Vargas e se encerra com a sua deposição em 1945 introduzirá uma extensa pauta de direitos sociais, atendendo os pontos principais da lista de reivindicações do movimento operário e expandindo e modificando qualitativamente o padrão de proteção social que se havia timidamente iniciado com o experimento das CAPs. Pela primeira vez em sua história, o país conhecerá políticas sociais nacionais, que envolverão tanto a legislação trabalhista quanto a seguridade social e serão devidamente constitucionalizadas nas Cartas de 1934 e 1937. Contudo, a condução do processo é autoritária, sob a direção de novas elites políticas. O sufrágio é limitadamente estendido no início do período – o Decreto-lei 21.076, de 1932,¹⁶ expande o sufrágio eleitoral para incluir as mulheres (voto facultativo) –, mas ainda exclui mendigos, analfabetos (em 1940, eram 56% da população) e as “praças de pré” (subtenentes, sargentos, cabos e soldados). Essas categorias serão incluídas apenas na Constituição de 1988, muito embora sua inclusão tenha sido proposta em 1963 pelo presidente João Goulart e rejeitada pelo Congresso Nacional.

Pontos proeminentes da agenda do trabalho são atendidos rapidamente ao longo dos anos 1930, dentre os quais a limitação da jornada de trabalho a oito horas; o repouso remunerado; a regulamentação do trabalho de mulheres, inclusive com remuneração igual para trabalho igual; a proibição do trabalho de crianças e a regulamentação do trabalho de menores; a definição de um salário-mínimo; a estabilidade no emprego; a regulamentação das condições de trabalho quanto à segurança e higiene; a regulamentação do salário em atividades insalubres; e a regulamentação da sindicalização (ver Quadro 7.2). De um modo geral, muitas dessas medidas, se representaram custos adicionais relacionados ao trabalho – que, a crer no ritmo de elevação dos preços no período, podem ter sido repassados aos mesmos –, tiveram muito provavelmente

¹⁵ Forma como Getúlio Vargas se dirigia ao povo nas comemorações do dia Primeiro de Maio. O povo eram os trabalhadores.

¹⁶ BRASIL (1932).

efeitos significativos não apenas sobre o bem-estar direto dos trabalhadores, como sobre a distribuição pessoal da renda do trabalho e entre gêneros,¹⁷ com destaque para a política de fixação do salário-mínimo. É de se notar ainda que, na medida em que interfere nas relações eminentemente contratuais entre o trabalho e o capital, a legislação trabalhista acaba se justificando com base no status de cidadania, garantindo aos cidadãos economicamente ativos direitos sociais desvinculados das remunerações contratuais.

A política de salário-mínimo merece destaque. O Decreto-lei de 1938 gera em 1940 a primeira tabela efetiva do salário-mínimo. Na ocasião, o mínimo é conceitualmente definido e monetariamente traduzido como o salário necessário para o atendimento das necessidades normais do trabalhador e da trabalhadora (posteriormente, a Constituição de 1946 inclui sua família) referentes a alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte (Cardoso, 2010),¹⁸ tendo seu valor estipulado regionalmente a partir de estudos específicos. A lei estabelece ainda a periodicidade trienal para o reajuste. Há alguma controvérsia sobre se o valor monetário inicial coincidiu com o conceitual¹⁹ (cerca de R\$544 ou US\$300 de 2011). Mas, suficiente ou não, a cada três anos o valor se deteriorava significativamente, dado o crescimento da inflação, e precisava ser reajustado, problema que acabou se tornando (junto com a reforma agrária) o pomo da discórdia entre as agendas redistributivista e conservadora nos anos 1950 e 1960. O reajuste foi honrado nos dois governos Vargas, mas não no interregno Dutra (cf. Cardoso, 2010) quando o valor real cai quase à metade do que prevalecia em 1940 (Abrahão, 2012). Em 1954, Vargas concede o famoso reajuste de 100% proposto por seu Ministro do Trabalho, João Goulart, que se torna a senha para a reação política dos anos vindouros. Em 1960, o poder aquisitivo do mínimo alcança o seu maior valor histórico (R\$699,58 ou US\$400 de 2011), comprovando a centralidade dessa política na agenda de direitos sociais inaugurada por Vargas e a busca pela aproximação ao valor conceitual.²⁰

Paralelamente a essas iniciativas, são constituídos os primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensão nacionais, os IAPs (o primeiro deles é o IAPM, dos marítimos, em 1933), organizados por categorias profissionais, com financiamento e governança tripartite, envolvendo empregados, empregadores e o Estado, que detém a presidência dos Conselhos de Administração.

¹⁷ Recordando, contudo, que a taxa de participação feminina na força de trabalho era baixa, alcançando, em 1950, cerca de 15%, contra 81% dos homens. Cf. IBGE, Censo Demográfico.

¹⁸ Cardoso (2010).

¹⁹ Fausto (2001) afirma que sim; Cardoso (2010) sustenta que não.

²⁰ Em 2011, o mínimo alcança R\$622.

A novidade introduzida com a criação desses Institutos é a (paulatina) substituição dos seguros coletivos privados por um seguro social público, com a constituição de um amplo *pool* de riscos abrangendo as contribuições da categoria e a complementação governamental (as cotas da previdência). De fato, esses institutos se tornam as primeiras formas de seguridade social no país, garantindo benefícios monetários associados a diferentes situações de risco e, em muitos casos, alguma forma de assistência médica (ver Quadro 7.3). Algumas características institucionais “progressistas” desses órgãos de previdência chamam a atenção. Em primeiro lugar, ao superar o modelo de previdência por empresa e organizá-la por categorias, os Institutos promovem a uniformização de benefícios e serviços no interior da categoria, traço típico dos estados de bem-estar corporativos. Em segundo lugar, por ser o *pool* de riscos assim constituído mais amplo que o construído no interior da empresa, há a redução da incerteza do benefício. Acima de tudo, a nacionalização da previdência com os IAPs significa o reconhecimento da responsabilidade pública sobre riscos de perda de capacidade de gerar rendimentos associados ao trabalho assalariado, característico do estado do bem-estar, responsabilidade que com as CAPs recaía sobre a empresa e, antes delas, sobre o próprio trabalhador ou suas associações voluntárias.

As legislações trabalhista e previdenciária são consolidadas em 1943 (CLT, Consolidação das Leis do Trabalho).

Políticas nacionais de saúde, educação, habitação e saneamento são pouco notáveis no período, muito embora se possa destacar a nacionalização de questões de saúde e educação, que na Primeira República ficavam a cargo dos governos locais, com a criação em 1930 do Ministério da Educação e da Saúde. Há uma reforma educacional, conduzida inicialmente por Francisco Campos e posteriormente por Gustavo Capanema (durante o Estado Novo), voltada de início exclusivamente para a formação de uma elite ampla e intelectualmente preparada e, no período final, também para o então chamado ensino industrial (Fausto, 2001). Notavelmente, a Constituição de 1934, que é a primeira carta constitucional do período, enfeixa vários dos direitos e iniciativas legislativas recentes em inéditos capítulos sobre a “ordem econômica e social”; “família, educação e cultura”; “legislação trabalhista e sindical” (Fausto, 2001; Villa, 2011). No concernente à educação, é fixado constitucionalmente, pela primeira vez, o direito ao ensino primário gratuito, que é também definido como obrigatório.

Quadro 7.2 Políticas sociais no primeiro governo Vargas (1930-1945)

Ano	Intervenção	Características
1930	Criação do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio Criação do Ministério da Educação e Saúde	Com meios materiais e humanos para executar e fiscalizar a legislação trabalhista e previdenciária Reforma Campos (1930-32): ênfase na criação de universidades dedicadas ao ensino e à pesquisa, e implantação do ensino secundário (posteriormente ministério Capanema 1934-1945 enfatiza o “ensino industrial”)
1932	Carteira de Trabalho obrigatória para os trabalhadores urbanos	Comprova elegibilidade aos direitos trabalhistas
1933	Criação do IAPM (Instituto de Assistência e Previdência dos Marítimos)	Primeiro instituto de previdência por categoria profissional, não mais por empresa, com financiamento e governança tripartite (empresa, empregado, governo, com presidente do Conselho indicado pelo governo). A participação do governo na receita se faz pela “cota de previdência”, taxa cobrada pelos serviços e recolhidas pelas empresas.
1934	Decreto sobre sindicalização Regularização da jornada de trabalho geral de 8 horas, e da jornada de mulheres e menores, das condições de trabalho (segurança e higiene) e férias Melhoria dos salários nas indústrias insalubres Constituição de 1934 cria capítulo sobre Ordem Econômica e Social Voto facultativo das mulheres (obrigatório apenas para as que exercem função pública remunerada) Criação do IAPC (Comerciários) e do IAPB (bancários)	Reconhece aos sindicatos o direito de lutar pelos interesses econômicos e demais demandas dos trabalhadores, como órgão colaborador do poder público Reconhece a existência de direitos sociais e delega ao governo a competência para intervir e regular contratos na esfera da produção; cabe ao Estado legislar sobre salário-mínimo, indenização ao trabalhador demitido, regular o exercício das profissões. Princípio do ensino primário gratuito e da frequência obrigatória.
1935	Estabilidade do emprego	É vinculada ao contrato de trabalho (ao invés de assegurada pelo seguro previdenciário, como ocorria nas CAPs e IAPs)
1936	Lei do salário-mínimo	
1937	Instituído o sindicato único integrado ao aparelho estatal	Fim do pluralismo e autonomia sindicais; proibição das greves

Ano	Intervenção	Características
1938	Criação do IAPI (industrializados) e IAPETEC (transporte de carga) e IPASE (servidores do estado)	“remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte”. Mais tarde incorporado à CLT e aprimorado pela Constituição de 1946, que incluiria as necessidades do trabalhador e de sua família. (Cardoso 2011)
	Decreto-lei que regulamenta a lei do salário-mínimo	
	Criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)	Objetivo era a criação de uma elite burocrática moderna
1939	Criação da Justiça do Trabalho	Origem nas Juntas de Conciliação e Julgamento
1940	Primeira tabela efetiva do salário-mínimo	Regulamentação e implementação da lei do salário-mínimo
	Criação do Imposto Sindical	Pago por todo empregado, sindicalizado ou não; 20% se destinavam ao Fundo Social Sindical que secretamente financiava ministérios e campanhas eleitorais.
1943	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)	
1945	Decreto propondo a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB)	Prevê a uniformização, universalização e expansão da seguridade social. Em gestação, alcança o governo Dutra quando não é aplicado (apesar de não revogado)

Fonte: Elaboração própria. Várias fontes.

Antes de analisarmos a efetividade dessas intervenções é necessário nos determos brevemente sobre suas características institucionais e sua economia política, elementos que marcarão a direção e imprimirão o ritmo da evolução geral de nosso estado do bem-estar por décadas à frente.

A execução e a fiscalização das políticas sociais enfeixadas na legislação trabalhista e previdenciária foram atribuídas, no governo Vargas, ao recém-criado Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio (1930). Esse Ministério atuará em parceria com os sindicatos das categorias profissionais, devidamente regulamentados pelos decretos sobre sindicalização de 1934 e 1937, para a atribuição e fiscalização de direitos sociais. O Ministério certifica as profissões, por meio da regulamentação de “categorias profissionais”; os sindicatos correspondentes às categorias, a quem concede o selo do reconhecimento; e o exercício das profissões por parte dos trabalhadores, por meio da concessão de carteiras de trabalho. A elegibilidade aos direitos sociais – trabalhistas e previdenciários – depende da obtenção da carteira profissional e, em parte,

também, da sindicalização (por exemplo, o direito a férias só pode ser garantido ao trabalhador sindicalizado; a exigibilidade de direitos do trabalho junto à justiça do trabalho só existe para o trabalhador sindicalizado, cf. Santos, 1979). Os sindicatos oficiais se tornam os representantes dos trabalhadores na gestão de seus fundos de aposentadoria e pensão (em 1937, são sacramentados por lei os sindicatos únicos integrados ao aparelho estatal). Em um contexto em que direitos políticos estão limitados, como é o contexto autoritário no qual transcorre o governo Vargas, a “cidadania sindical” torna-se a mais ativa e efetiva forma de participação política dos trabalhadores na obtenção de direitos sociais. (Entretanto, essa forma de participação só é reconhecida aos sindicatos oficiais e sob restrições, como a proibição de greves. No período, há uma forte repressão ao anarco-sindicalismo e à penetração comunista na organização operária, uma série de restrições é imposta à imigração e ao trabalho de estrangeiros, e os comunistas são proscritos da política partidária.) Na prática, esse arranjo implicará a definição de um padrão próprio de incorporação²¹ e estratificação social, que define, vale dizer, quem está dentro e quem está fora, como se dará a distribuição de direitos sociais entre os incorporados e sob qual lógica se expandirão esses direitos. Desde logo, estão excluídas as categorias profissionais não regulamentadas, como os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos sem contratos formais de trabalho – então a esmagadora maioria da população (em 1940, cerca de 70% da população se encontra no campo) –, limitando o alcance da legislação social. Em relação às categorias regulamentadas, o padrão categorial de incorporação acaba gerando desigualdades em benefícios e serviços *entre* as categorias, desigualdades correspondentes às diferentes capacidades de contribuição que se verificam entre elas. Benefícios e serviços desiguais (ver Quadro 7.3) acabam sendo objeto de disputa de poder diferencial por parte das várias elites sindicais e obstaculizam tentativas da burocracia pública de uniformizar o sistema (Vargas tenta fazê-lo em 1945, mas o sistema reverte para o padrão anterior em 1946, já no governo Dutra) (Santos, 1979; Vianna, 1998; Hochman, s.d.).

Em termos de efetividade, estima-se que a cobertura populacional dos direitos sociais da República de Vargas foi, mesmo que infinitamente superior à Primeira República, ainda muito baixa. Excluídos os mais de 70% de brasileiros que correspondiam aos rurais, aos quais se somavam os trabalhadores urbanos informais, formados por um grande contingente de trabalhadores domésticos e por conta própria (Fausto, 2001), engrossados por fração importante de

²¹ Santos (1979) denomina “cidadania regulada” a forma que a cidadania corporativa assume no Brasil.

Quadro 7.3 Benefícios oferecidos pelos IAPs nos anos 1940

	IAPM – 1933	IAPB – 1934	IAPI – 1938	IAPTEC – 1938	IPASE – 1938	IAPC – 1940*
Apos. idade		X		X	X	X
Apos. invalidez	X	X	X	X	X	X
Pensão	X	X	X	X	X	X
Ass. Med.Hosp.	X	X			X	X
Ass. Farmac.	X	X				
Aux. Funeral		X		X		X
Pecúlio					X	X
Aux.doença		X	X			X
Aux.matern.		X				X
Aux.detenção		X				
Contr.segurado	3%	4-7%	3-8%	3-8%	4-7%	3-8%

*Os dados do IAPC são da reforma promovida em 1940; os demais são dos decretos de constituição dos Institutos.
 Fonte: Oliveira & Fleury (1986). Fonte: Werneck 1998, p.279, *ipsis literis*.

trabalhadores da própria indústria (Cardoso, 2010), o percentual de cobertura era certamente pequeno. Em 1950, ele não chega a 7% da população (ou cerca de 20% da população economicamente ativa).²² Quanto à educação, o índice de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais recua um pouco, para 56,6% em 1940, a partir de 70% em 1920 (Fausto, 2001), o que, mantido o ritmo, projetaria a eliminação do analfabetismo para o ano de 2020.²³ Igualmente lento é o progresso no índice de escolarização de crianças entre 5 e 19 anos, que se eleva de 9% em 1920 para 21% em 1940, e diminuto no ensino superior, que, embora ostente incremento de 60% no número de alunos, este se aplica a uma base muito pequena (passando de 13.200 a 21.200 pessoas) (Fausto, 2001).

Cabe finalmente contextualizar as reformas sociais do primeiro período Vargas no projeto mais amplo de edificação do Estado nacional, sobre as ruínas da fragmentação oligárquica da Primeira República, projeto que se traduz em esforços consistentes de industrialização e modernização econômica, social e administrativa. As políticas sociais então concebidas pelas novas elites mostraram-se, por um longo período, coerentes com a produção de condições para um assalariamento em bases sustentáveis, condições por sua vez necessárias para a expansão industrial e para a fabricação de um amplo consenso para

²² Anuário Estatístico do Brasil (IBGE), *apud* Malloy (1979, p. 95).

²³ De resto, resultado já praticamente alcançado por Uruguai, Argentina, Costa Rica, Chile, Venezuela e Cuba, na região. Mas, em 2011, o Brasil ainda possui 14 milhões de analfabetos (entre os indivíduos com 15 anos ou mais), cerca de 10% da população adulta, revelando que o ritmo de redução seguiu igualmente lento.

o próprio projeto, envolvendo também os trabalhadores do núcleo urbano-industrial. E se implicaram em alguma redistribuição, é possível afirmar que esta última foi compatível com os elevados ganhos das elites agrárias e industriais, ambas fortemente incentivadas no período. A conjuntura externa favoreceu o novo rumo experimentado pela sociedade brasileira: a crise de 1929 possibilitou um surto de industrialização substitutiva de importações no início dos anos 1930, o que promoveu um considerável avanço da indústria de base e da indústria tradicional de bens não duráveis, apoiado por investimentos públicos em infraestrutura; além disso, ela provocou uma recomposição setorial da produção nacional em direção à indústria e à agricultura de mercado interno (cuja dilatação pode ter sido marginalmente favorecida pela própria política social), com a queda nas exportações de café, então o carro-chefe da economia nacional. Porém, o incentivo à produção industrial é mais acentuado no período do Estado Novo (1937-1945), quando uma estratégia de industrialização por substituição de importações é coordenada pelo Estado. É nesse segundo momento que, em consonância com a estratégia desenvolvimentista, é deslanchado o projeto de modernização da administração pública, com a instituição do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. O propósito maior era criar uma elite burocrática, desvinculada da política partidária,²⁴ para administrar a máquina pública por meio de critérios de eficiência e racionalidade.²⁵ A burocracia autônoma recém-criada se revelará um vetor político a mais a exercer influência ponderável sobre os rumos das reformas sociais nas décadas seguintes.

Nesse contexto maior do projeto de Estado, a política social contribuiu para suavizar os intensos desequilíbrios que se haviam manifestado nas relações desimpedidas de assalariamento e assim viabilizar as condições mínimas de constituição e reprodução da força de trabalho industrial; além disso, ela se ajustou à estratificação social produzida pelas relações de mercado ao se organizar sob o princípio das categorias profissionais, preservando sua estruturação interna em termos de ganhos relativos no mercado de trabalho. Politicamente, as políticas sociais contribuíram para organizar categorialmente o conflito distributivo, dificultando a emergência de outras lógicas que sinalizassem reivindicações de direitos não relacionados aos riscos do trabalho e critérios mais universais de elegibilidade. Ainda politicamente, ao se combinarem com regimes autoritários, elas foram seguramente um componente importante da

²⁴ A partidização das políticas sociais é um fenômeno mais propriamente identificável no interregno democrático entre 1946 e 1964, cf. Fausto (2001).

²⁵ De modo geral, funcionou, exceto para os cargos mais elevados, que permaneceram políticos, cf. Fausto (2001).

legitimação dos experimentos políticos que as encapsularam, embora também se possa dizer que a força política dos sindicatos nesses experimentos possuísse considerável eficácia.

O interregno democrático entre 1946 e 1964, quando o gasto social como proporção do PIB atinge 3% (1960), mesmo tendo registrado poucas inovações efetivas nas políticas sociais que em seu núcleo corporativo estavam bastante consolidadas, foi protagonista de esforços institucionais que assinalariam novas dinâmicas e novos rumos. Registrem-se os esforços de aproximação do salário-mínimo de sua referência conceitual, as tentativas de universalização da previdência, incluindo a incorporação não contributiva dos trabalhadores rurais, de promoção de uma reforma agrária e de introdução do sufrágio universal com o voto dos analfabetos e das praças de pré, estas duas últimas abortadas pelo Congresso Nacional.

Cabe, em primeiro lugar, mencionar o decreto que cria em 1945 o inovador Instituto de Serviços Sociais do Brasil. A proposta, apresentada e aprovada ao fim do governo Vargas, mas não implementada no governo Dutra (1946-1950),²⁶ revelava por parte da burocracia do Ministério do Trabalho certa autonomia em relação aos interesses corporativos ao incorporar parâmetros universais (e de racionalidade econômica) na seguridade social brasileira. Tratava-se de uniformizar e unificar toda a proteção previdenciária no país sob o mesmo Instituto – iniciativa que, como veremos, será empreendida pelo regime militar em 1967. A influência do relatório Beveridge e da *Philadelphia Declaration* é então explicitamente reconhecida (Hochman, s.d.). Em um movimento em direção à uniformização previdenciária, o segundo governo Vargas (1950-1954) promove a eliminação das CAPs em 1953. Quanto ao salário-mínimo, após reajuste em 1951, Vargas promove um segundo aumento de 100%, três anos depois, em uma sequência de medidas voltadas para recuperar o poder aquisitivo do mínimo que se havia deteriorado após o arrocho de oito anos ao final do governo Dutra, desse modo mantendo a orientação redistributivista de estabelecer o salário-mínimo como um mínimo social. Em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social, assinada por Juscelino Kubitschek, é mais um passo – não tão radical quanto o ISSB, é verdade, refletindo uma opção de mudança incremental – na direção da universalização da seguridade. Ela previa a uniformização do sistema, definindo um conjunto de 18 benefícios e serviços.²⁷

²⁶ Possivelmente bloqueada pelos interesses corporativos que prevaleciam nos institutos de previdência.

²⁷ Mesmo que na prática muitas das desigualdades entre os segurados dos diferentes institutos tenham permanecido.

Não faltou atenção aos ausentes da concepção de bem-estar corporativo: os produtores rurais. Em 1962, foi criada a Superintendência da Política Agrária (SUPRA) com o objetivo de executar a reforma agrária. Na realidade, a Constituição de 1946 fora a primeira a criar uma cunha legal para a reforma agrária, prevendo, porém, a indenização pecuniária dos proprietários (Villa, 2011). A proposta do governo Goulart, rejeitada no Congresso, era implementá-la via pagamento de títulos da dívida agrária (como foi posteriormente estabelecido na Constituição de 1988), portanto, sem a indenização monetária. Em 1964, Goulart anuncia, em comício popular, a assinatura do decreto de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, tentando desse modo forçar sua aprovação no Congresso, aposta política que lhe rende a deposição. Antes, em 1963, o governo promulgara a primeira legislação trabalhista rural da história do país, o Estatuto do Trabalhador Rural, que inovava ao estender direitos trabalhistas e previdenciários aos trabalhadores rurais fora da lógica contributiva. O Estatuto estabelece a criação de um Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, formado pelo recolhimento por parte do produtor do valor de 1% da produção agropecuária colocada e designa temporariamente o IAPI como o gestor do fundo e o provedor dos benefícios.²⁸ (Cabe registrar, contudo, que apesar de promulgado, e revogado apenas em 1973, o estatuto teve baixa efetividade imediata e revelou distanciamento em relação à realidade das várias situações de trabalho no meio rural por ter sido desenhado tendo como modelo o trabalho urbano assalariado.) Ainda em 1963, mais um benefício é incorporado à seguridade dos trabalhadores brasileiros, o salário-família, constituindo-se no primeiro abono familiar da legislação social brasileira, com foco nas crianças e indexado no salário-mínimo (5% do salário-mínimo por dependente até a idade de 14 anos), representando outro pequeno passo na direção do universalismo.

Condições políticas internas, aliadas a condições econômicas como a desaceleração do crescimento e o avanço da inflação e restrições externas consideráveis como as retaliações econômicas americanas à independência da política externa brasileira, truncaram a viabilização das medidas legislativas e finalmente acabaram por derrotar o projeto de constituição de um estado do bem-estar universalista e redistributivo, então *in statu nascendi*. As medidas, embora nem sempre apresentando clara coerência nessa direção,²⁹ compuseram o repertório mais universalista e redistributivo de política social no país até o passado

²⁸ BRASIL (1963).

²⁹ Por exemplo, o Estatuto do Trabalhador Rural mimetiza a CLT, mantendo a organização corporativa e de sindicalismo oficial que a caracteriza.

recente;³⁰ contudo, não foram de sorte a produzir uma coalizão política forte que as sustentasse: o executivo foi neutralizado por um Congresso conservador, pelo isolamento político que em algum momento lhe impuseram suas bases naturais de apoio e, posteriormente, pelo apoio aberto dessas mesmas bases, a quem ele se dirigiu diretamente numa aposta política arriscada, apoio este que uma vez obtido ajudou a galvanizar o consenso conservador que finalmente o derrotará. Vários autores chamam a atenção para mudanças importantes que se operam no sindicalismo urbano no período de interregno democrático e que representarão, ao fim e ao cabo, um progressivo distanciamento da tutela oficial – por exemplo, com a criação “informal” de intersindicais, em princípio proibidas por lei (cf. Ferreira, 2011), e a politização crescente de suas bandeiras, por exemplo, com a incorporação da reforma agrária e de causas nacionalistas (possivelmente pela maior penetração dos comunistas e de um núcleo trabalhista não corporativista) e de formas alternativas de luta política, como a eleição de operários para o Congresso (Fausto; 2001; Ferreira, 2011). No segundo governo Vargas, o impulso dos novos ventos se fizera sentir nas numerosas greves por reajuste salarial; no governo Goulart, a recém-criada Central Geral dos Trabalhadores e a intersindical dos funcionários públicos serão um braço político importante com que o presidente contará, à margem do Congresso Nacional, para o avanço ao fim das contas malgrado de suas reformas de base. Como quer que se avaliem essas transformações, o que quer que seja que ali esteve em gestação – em nossa visão, o embrião de um projeto universalista redistributivista –, foi subitamente abortado pelo movimento militar de março de 1964.

Assim mesmo, em 1960 a cobertura da previdência havia crescido em termos de percentual da PEA em mais de 10% em relação à década anterior, para mais de 23% da população economicamente ativa, representando um aumento de cerca de 50% no número de pessoas diretamente cobertas (dado o extraordinário crescimento populacional do período, ver Anexo VII.1, Quadro 7.6). O gasto social público já superava a marca nocional de 3% do PIB, e o índice de Gini, que na década de 1920 alcançara, segundo estimativas, 0,62 (Cardoso, 2010), patamar ao qual retorna em 1976, esteve em 1960 em torno de 0,50, ponto mais baixo das últimas cinco décadas (FIOCRUZ, 2008). É importante lembrar que, nas décadas de 1950 e 1960, o país conheceu um processo de urbanização acelerada, refletindo mudanças rápidas nos ambientes urbano

³⁰ Em uma leitura alternativa, a forma como se estruturou o conflito distributivo, em torno de interesses meramente corporativos e particularistas (defendidos pelos diferentes sindicatos para suas clientelas), é que teria obstaculizado o avanço de políticas universais, além de ter contribuído para provocar a deterioração das condições políticas gerais. Cf. Santos (1979).

(aumento de oportunidades de emprego no setor industrial e em serviços) e rural (valorização da terra, expulsão de posseiros): em 1960, mais de 40% da população já está nas cidades; em 1965, o equilíbrio é alcançado (Anexo VII.1, Gráfico 7.1). Essas mudanças vêm normalmente acompanhadas de aumento nas desigualdades, o que contrasta com a experiência brasileira de então.

Quadro 7.4 Políticas sociais no período limitadamente democrático de 1946 a 1964

Ano	Intervenção	Características
1946	Constituição: inclusão do voto obrigatório das mulheres (alfabetizadas); reconhecimento do direito de greve, à exceção das atividades essenciais (segundo a legislação ordinária, este era o caso de praticamente todas)	
1953	Criação da CAPFESP Fim das CAPs	Unificação das caixas de aposentadoria dos ferroviários
1954	Reajuste de 100% do salário-mínimo	
1960	Lei Orgânica da Previdência Social	Uniformização dos benefícios e serviços prestados pelos diversos IAPS (menos em termos de benefícios monetários do que de qualidade dos serviços médicos)
1962	Criação da SUPRA (Superintendência de Política Agrária)	Criada para executar a reforma agrária
1963	Instituído o salário família para o trabalhador urbano CLT Criado o Conselho Nacional de Política Salarial (que mais tarde passará a regular também os salários profissionais) Estatuto do Trabalhador Rural	Financiado por aumento da carga fiscal das empresas, repassáveis aos preços finais. O SF é uma fração do salário-mínimo Instituição da carteira profissional, regulação da duração do trabalho, salário-mínimo, repouso semanal e férias remuneradas
1964	Decreto prevendo desapropriações para a reforma agrária	Não chegou a ser aplicado

Fonte: Elaboração própria, a partir de Santos (1979), Fausto (2001) e Ferreira (2011).

3. A SEGUNDA ONDA: “BRASILEIROS”³¹

Ao encerrar tragicamente o drama político da década de 1960, o golpe militar de março de 1964 inaugura uma nova era nas políticas sociais brasileiras. O projeto redistributivista esboçado no interregno Goulart é sustado.

³¹ Nos escassos pronunciamentos públicos diretos dos chefes militares à nação era essa em geral a forma de tratamento.

Em seu lugar, e pouco a pouco, é estabelecido um vistoso (e intrigante) elenco de políticas sociais que, ao mesmo tempo em que aprofundam tendências universalizantes que já se faziam sentir no período precedente, acrescentam uma nova segmentação à preexistente estratificação do bem-estar social baseada em categorias profissionais.

Assim, a seguridade social é ampliada para incluir novos segmentos sem capacidade contributiva, como os trabalhadores rurais, mas lhes oferece cobertura inferior à recebida pelo trabalhador urbano formal. Na saúde, um pilar de provisão pública residual para os pobres e um vigoroso pilar privado para os estratos médios e altos de renda, ambos até então subdesenvolvidos, são somados ao segmento contributivo. Entre as várias inovações, são então introduzidas no país as modalidades de *welfare* fiscal (na saúde e na educação) e ocupacional (na saúde),³² que implicarão aumento do tipicamente regressivo gasto social tributário. Tudo somado, esse conjunto de políticas constituirá o que denominaremos “universalismo básico”: massificação, sem universalização efetiva, com ampliação desigual de proteção e oportunidades. Como amplamente sabido, esse elenco de políticas acompanha o modelo de desenvolvimento econômico baseado em industrialização acelerada conduzido pelos governos militares, acrescentando novas modalidades de interação entre a política social e a política econômica, sem, contudo, subverter a hierarquia que desde o bem-estar corporativo impunha as exigências desta sobre os condicionantes próprios àquela.

Passemos à análise da dinâmica de expansão do estado do bem-estar no período, iniciando com a previdência e a assistência, para em seguida tratar dos serviços de saúde e educação, e da política salarial e de emprego. Ao final, situaremos essas medidas e seus impactos efetivos no modelo econômico de desenvolvimento então adotado, bem como em sua peculiar economia política.

No plano da previdência, o rejeitado projeto de um Instituto de Serviços Sociais do Brasil é reabilitado por meio da criação em 1966 do Instituto Nacional de Previdência Social, o INPS, que unificará e uniformizará, de fato, os benefícios e serviços da seguridade sob a chancela de uma única estrutura administrativa estatal centralizada.³³ Benefícios relativos a acidentes de trabalho são incorporados a partir de 1967. A governança do esquema previdenciário é profundamente alterada, agora com a gestão exclusiva pela burocracia governamental após a exclusão de representantes de empregados e empregadores. De um só golpe, a previdência é despolitizada (fica fora do alcance das pressões

³² Lembrando que se trata de deduções e isenções tributárias a pessoas físicas (*welfare* fiscal) e empregadores (*welfare* ocupacional).

³³ Os servidores públicos civis e militares, contudo, mantêm seus regimes separados.

sindicais) e despida de qualquer forma de controle social (as decisões são tomadas por um corpo de tecnocratas sem qualquer forma externa de prestação de contas ou de participação). Por si só, e tendo em vista o alto grau de diferenciação de benefícios e serviços entre os diferentes IAPs, a unificação sob o INPS representará uma expansão expressiva da cobertura de seguridade.³⁴ De fato, na segunda metade dos anos 1960, a cobertura alcança seis milhões de trabalhadores ativos, o equivalente a 50% da PEA urbana de então (Ipea, 2010), e em 1970 já supera os oito milhões (ver Anexo VII.1, Quadro 7.6) – o que foi certamente também impulsionado pela expansão sem precedentes do emprego urbano.

Também é de corte universalizante a extensão do acesso à seguridade ao trabalhador rural, com o Prorural em 1971. Contudo, o Prorural é muito mais modesto em suas ambições do que o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR) de 1963, muito embora opere com uma categorização do segurado mais flexível. É bem verdade que, ao mesmo tempo em que amplia a cobertura da previdência, o programa de aposentadoria rural reforça o viés não contributivo do financiamento da seguridade rural, que passa agora a ser financiada por todos os que consomem bens de origem agrícola através do recolhimento de um imposto sobre a comercialização da produção rural – o que a torna mais segura financeiramente, além de espacialmente mais redistributiva,³⁵ no espírito do Estatuto de 1963. No entanto, o benefício previdenciário estipulado em meio salário-mínimo (e apenas para o chefe da família) e a diferenciação das vantagens em relação ao trabalhador urbano, ao lado da estrutura deficiente de provisão de assistência médica, contribuem para que a universalização se dê a um nível baixo de adequação (na contramão do ETR). Ainda no que diz respeito aos rurais, os militares promulgam em 1964 o Estatuto da Terra para orientar a reforma agrária; entretanto, exceto no que concerne a projetos de colonização de fronteiras agrícolas com baixo apoio técnico, o Estatuto não é implementado (cf. Reforma, 2012). De fato, a concentração da propriedade rural aumenta em 1970, em resposta à expansão do crédito rural para os grandes proprietários como incentivo à agricultura de exportação, e segue crescendo ao longo da década: em 1975, o Gini da propriedade rural atinge o valor de 0,867, a partir de um mínimo de 0,731 em 1960 (cf. Reforma, 2012), que já é elevado se considerarmos o valor de 0,60 para os países desenvolvidos em 2007.

³⁴ Tenha-se em mente que numerosos segurados dos Institutos de Aposentadoria e Pensão não tinham cobertura de assistência médica (ver Anexo VII. 1, Quadro 7.6).

³⁵ Na medida em que o setor urbano está de algum modo subsidiando o rural. Porém, à medida que esses impostos são repassados aos preços, o financiamento inflacionário das políticas sociais acaba sendo regressivo, dado o maior peso dos impostos indiretos no orçamento dos mais pobres.

Outras categorias alienadas pela lógica industrialista do bem-estar corporativo são incorporadas em 1972 e 1973, as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos, respectivamente. A integração desses segmentos representará nova massa significativa de segurados.³⁶ Finalmente, cabe notar a mudança do precedente regime de capitalização para o regime de repartição (com contribuição e benefício definidos), que ocorre a partir de 1966, motivada pela busca de solvência financeira dada a maturação dos benefícios, mas de fato ampliando a base de solidariedade que o fundamenta, na medida em que segurados ativos passam a financiar inativos. De notável, no capítulo da assistência social, há a instituição em 1974 da licença-maternidade como uma prestação da previdência social (estendendo o direito constante da CLT de 1943) e da Renda Mensal Vitalícia de meio salário-mínimo para idosos de 70 anos ou mais e inválidos pobres, ambas apenas parcialmente contributivas e ainda integradas à previdência.

Tudo somado, trata-se visivelmente da montagem de um sistema diversificado de proteção social, à margem do controle social, e seguindo imperativos de modernização econômica e social autoimpostos pelo novo regime, que de fato produziu incorporação maciça – mas, principalmente pela margem.

O segundo conjunto de intervenções notáveis na área social no período ocorre na saúde. A expansão maciça da clientela dos serviços de saúde do sistema contributivo, à qual se adicionaram os segurados rurais, pressionou a provisão existente. A resposta dos governos no período foi ampliar a participação do segmento privado, então subdesenvolvido no país, e, já em meados da década de 1970, suplementar a rede do INPS (o setor contributivo) e o segmento privado com uma camada pública voltada para o atendimento emergencial da população não segurada, basicamente, os trabalhadores informais³⁷ (Vianna, 1998). No período inicial, entre 1967 e 1975, o apoio ao setor privado resumiu-se ao financiamento público à provisão privada, com a compra dos serviços por parte do governo, que se revelou fundamental para a transformação do setor até então dominado por instituições beneficentes em um próspero ramo de negócios (Vianna, *op. cit.*). Já no período seguinte, entre 1974 e 1978, prevaleceram os convênios-empresa (*idem*). Estes se assemelhavam ao modelo norte-americano de *welfare* ocupacional (Hacker, 2003),³⁸ no qual, em troca de deduções fiscais à previdência, as empresas forneciam cobertura

³⁶ No caso do trabalho doméstico, contudo, as medidas só começam a se tornar efetivas a partir do final da década de 1980.

³⁷ Tratava-se basicamente do atendimento emergencial, nos hospitais do sistema previdenciário, aos não segurados, previsto no Programa de Pronto Ação de 1974.

³⁸ Hacker (2003).

de saúde aos seus empregados, comprando-as ao setor privado, dessa forma indiretamente incentivado. O segmento privado é finalmente reforçado com legislação introduzida entre os anos de 1966 e 1968 que faculta a dedução das despesas pessoais com saúde do imposto de renda (Vianna, *op. cit.*). O Sistema Nacional de Saúde, em 1975, enfeixa essa estrutura multipilar. Com ele, são institucionalizadas e aprofundadas a diversificação e a segmentação dos serviços de saúde no país, em termos de disponibilidade e qualidade, replicando na saúde o padrão de massificação com segregação que se estabelecera na previdência. Em 1984, no apagar das luzes do regime, o PAIS (Plano de Ações Integradas da Saúde) representaria uma tentativa tardia de inflexão da expansão privatizante, com o sensível incremento da provisão pública. A baixa eficácia dessa engenharia social se revela até mesmo nos resultados *médios* alcançados por indicadores de saúde no período: a expectativa de vida se eleva lentamente no período (de 63,1 em 1970 para 64,7 anos em 1980) e a mortalidade infantil cai em ritmo igualmente vagaroso, para 82,8 por 1.000 crianças nascidas vivas (a partir de 124 por 1.000, em 1960), tendo promovido em duas décadas (1960 e 1970) redução inferior à observada entre 1980 e 1990, seja em números relativos ou absolutos (cf. IBGE – Censos Demográficos).

Na área da educação, o avanço mais importante foi a extensão da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino para a faixa etária de 7 a 14 anos na Constituição de 1967, superando o âmbito do ensino primário garantido pela Carta de 1934. Mas aqui, igualmente, a massificação da clientela do ensino público sem a proporcional ampliação da provisão provocou queda da qualidade e deserção da classe média em direção a um revitalizado segmento privado.³⁹ De fato, o avanço nos indicadores médios foi modesto no período. O índice de analfabetismo entre adultos, por exemplo, que alcançava cerca de 40% em 1960, cai para 32% 10 anos depois e tem redução ainda menor até 1980, quando ainda atinge 27% da população (IBGE – Censos Demográficos); os anos médios de estudo não chegaram a completar o nível primário (4,1 em 1984, cf. IBGE; Ipeadata), cinco décadas após sua obrigatoriedade ter sido estipulada na Constituição de 1934. A ênfase no ensino profissional é mais acentuada nesse período que nos anteriores, principalmente após diagnósticos que apontavam os elevados prêmios à educação como uma das causas principais da elevação da desigualdade ao longo dos anos 1960 (Langoni, 1973),⁴⁰ mas não se pode atribuir a ela resultado muito expressivo, dados os elevados e

³⁹ O problema de vagas teria sido, em parte, resolvido com a concessão de bolsas no segundo grau, crédito educativo na universidade e inchaço e deterioração da própria rede pública básica, cf. Vianna (1998).

⁴⁰ Langoni (1973).

crescentes indicadores de desigualdade na distribuição de renda que caracterizam o período (Bonelli e Ramos, 1993).

Em suma, é possível perceber, no conjunto de medidas até aqui descritas, os traços distintivos do universalismo básico: se a expansão da previdência e da assistência se deu *paripassu* com a inadequação dos benefícios para as novas categorias incorporadas e a diferenciação destes entre urbanos e rurais, no caso dos serviços, a privatização e a queda da qualidade do segmento público foram em geral a contrapartida da massificação do acesso.

Do ponto de vista das políticas de mercado de trabalho e emprego se destaca a política de compressão salarial, na realidade, de recomposição diferenciada dos níveis salariais. Essa política, em muito facilitada pela repressão aos sindicatos e à liberdade de expressão e manifestação que se generalizou no período, depressiu o salário-mínimo (que sofre perda real de mais de 30% entre 1960 e 1970, com pequena recuperação apenas na segunda metade da década de 1970)⁴¹ e permitiu ganhos de mercado para os salários de profissionais qualificados,⁴² embalados nos ganhos gerais de produtividade e renda do período. Dignos de nota são ainda o fim da estabilidade no emprego (garantida pela CLT de 1943 aos trabalhadores urbanos formais com 10 anos ou mais de serviço) e sua substituição por um Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a ser recolhido pelo empregador como percentual da remuneração do trabalhador, que funcionaria como uma espécie de “seguro-desemprego” (Santos, 1979) já que o saque ao fundo poderia ser feito em caso de demissão sem justa causa.⁴³ Ao ser transferido ao trabalhador, o risco do desemprego se convertera em risco individualizado, procedimento que é reforçado pela desatenção total à constituição de uma política pública de emprego. Mas o desemprego não é um problema prático na conjuntura de crescimento acelerado que marca boa parte do período, enquanto a política salarial, a famosa “abertura do leque salarial”, é manejada tendo em vista necessidades atinentes ao modelo de crescimento adotado, como já veremos. Mais significativo, nesse contexto, parece ser o problema da informalidade, que subsistiu mesmo no período de crescimento econômico em um patamar provavelmente em torno de 40% e permaneceu amplamente desassistido (Carleial e Malaguti, 2001). Outro aspecto saliente da engenharia mercadológica

⁴¹ Abrahão, J. (2012).

⁴² Como nota Camargo (1984), a política de salário-mínimo, ao desvincular seu reajuste da inflação passada, deixa de ser uma política social e se converte em uma parte do plano de estabilização econômica colocado em prática inicialmente no período de 1964-1967, com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). No entanto, acaba se estendendo até 1974. O “ar-rocho salarial” teria sido mais intenso entre 1964 e 1968 (Saboia, 1984; Cacciamali *et al.*, 1984; Camargo, 1984).

⁴³ Entre outras possibilidades, destaca-se a compra de casa própria.

relativa ao FGTS é que o fundo foi concebido para financiar políticas sociais, como habitação, saneamento e infraestrutura urbana, tendo sido especialmente utilizado para o financiamento à construção de moradias, que muito estimulou o setor privado da construção civil, mas não se voltou ao notoriamente deficitário segmento popular. O mesmo destino – de incentivo à expansão do setor privado, de provisão de bem-estar ou não – tiveram outros fundos sociais criados no período, como o FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social), o PIS (Programa de Integração Social) e o PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servido Público), tornando as políticas sociais, mesmo quando de reduzida eficácia social, boas oportunidades de negócios.⁴⁴ De fato, a oportunidade de expansão geral dos serviços sociais de saúde e educação criada por essa estratégia foi ímpar; o problema, como já mencionado, foi a iniquidade gerada em virtude da forte segregação.

Finalmente, é bem provável que, em seus impactos, a principal “política social” do período (1964-1980) tenha sido o crescimento econômico ineditamente experimentado pelo país: o PIB real cresce a uma taxa média anual de 8% (o ineditismo é em relação à experiência histórica brasileira e também à experiência internacional).⁴⁵ A redução da pobreza supera a marca dos 40% entre 1970, quando quase 70% da população estão em situação de pobreza, e 1980, quando esta condição se abate sobre pouco menos de 40% dos brasileiros. Nesse momento, a pobreza deixa de ser um fenômeno principalmente rural para se tornar um traço identitário das cidades brasileiras, já que 70% da população vivem em cidades (Rocha, 2003), marcando nossa modernização como de certo modo falhada. De todo modo, junto com o crescimento vertiginoso, vieram os baixos índices de desemprego, em torno de 2,5%, e também os relativamente baixos níveis de informalidade, pelo menos frente aos que caracterizariam as décadas seguintes.⁴⁶

⁴⁴ Do total de recursos do FAS para a previdência e a saúde, 80% se destinaram ao setor privado, sob a forma de empréstimos a juros subsidiados, cf. Vianna (1998). Para uma análise do PIS, ver Oliveira (1975).

⁴⁵ A economia brasileira é, no cenário mundial, a que cresce mais rapidamente entre 1870 e 1987, a uma taxa média de 4,4%; no período de maior dinamismo, entre 1957 e 1986, a expansão do PIB brasileiro foi de quase 600%, superando o incremento americano, que foi de 150%. Em virtude do maior crescimento demográfico, o crescimento do PIB *per capita* brasileiro foi inferior ao desse país. Cf. Almeida (2007), com base em dados de Angus Maddison. Pode-se especular que o historicamente elevado nível de analfabetismo no Brasil tenha contribuído para as desproporcionalmente elevadas taxas de fecundidade observadas.

⁴⁶ Evidência da truculência do regime ou de seu sucesso econômico, ou um pouco de cada coisa, à época, a falta de carteira de trabalho era tomada como evidência de propósitos criminosos, podendo conduzir à detenção em uma abordagem policial.

Contudo, a despeito da elevação do gasto social no período, praticamente triplicado entre 1960 e 1980 até alcançar o patamar de 9,2% de um robustecido PIB, o modelo econômico adotado, como já exaustivamente analisado, gerou aumento nas desigualdades (Bonelli e Ramos, 1993): o Gini da renda da população economicamente ativa cresceu de 0,50, em 1960, para 0,568 em 1970 e 0,590 em 1980, o aumento da desigualdade tendo sido maior nos anos 1960 que nos anos 1970; a razão entre a renda dos 1% mais ricos e a dos 40% mais pobres quase dobra no mesmo período.⁴⁷ As evidências disponíveis permitem afirmar que o modelo se apoiou em transferências subsidiadas para o setor privado (urbano e rural; neste último, com a expansão do crédito rural para os grandes proprietários no âmbito do Estatuto da Terra), controle dos salários dos trabalhadores menos qualificados, com “subindexação” do salário-mínimo (Draibe, 2007) – o que também deprimiu os ganhos dos segmentos não contributivos da seguridade, indexados no mínimo e os benefícios equivalentes ao mínimo –, salários de mercado para os trabalhadores qualificados, concentração da propriedade rural e urbana e elevação de suas respectivas rendas, e apropriação fortemente assimétrica de ganhos de produtividade e renda pelos lucros. A esses fatores se somaram o notoriamente regressivo gasto social tributário (deduções fiscais em educação e saúde no imposto de renda e dedução de contribuições à previdência das empresas), o pouco redistributivo gasto social bruto, principalmente destinado aos benefícios contributivos cuja distribuição está muito próxima da distribuição primária de renda e ao financiamento público dos segmentos privados de provisão de serviços, e, por último, porém não menos importante, a quase neutralização de forças políticas de contestação. De notável, vale mencionar que uma pequena recuperação observada no salário-mínimo, com efeito não apenas no mercado de trabalho, como também nas transferências não contributivas da previdência rural e da RMV, pode ter contribuído para a queda do índice de Gini em 2,5 pontos (Ipea, 2010) verificada única e excepcionalmente em meados dos anos 1970. Mas esse pequeno progresso seria um indício da imensa oportunidade social perdida com a compressão do salário-mínimo executada principalmente na década de 1960; fio da meada que será retomado apenas no século XXI.

As classes média e alta foram, em termos econômicos e sociais, as grandes beneficiárias do período, desenvolvendo então um padrão de consumo

⁴⁷ Os autores observam que todos os estratos de renda tiveram crescimento no período, de modo que a desigualdade decorre do ganho mais do que proporcional dos mais ricos: 150% em termos reais para os 1% mais ricos enquanto 120% em termos reais para os 40% mais pobres.

semelhante ao dos estratos equivalentes em países desenvolvidos (Furtado, 1974), o que de certo modo garantiu sua aquiescência política até pelo menos os anos 1970. O acesso a bens de consumo durável e a serviços sociais diferenciados em saúde e educação, confinado aos estratos mais altos de renda (Draibe, 2007), consolidou um padrão de consumo equivalente ao padrão de produto que foi privilegiado no modelo de desenvolvimento até então, centrado em bens duráveis (e na demanda intraindustrial). Apesar do autoritarismo político, contudo, alguma atividade sindical se manteve no período, especialmente no meio rural, onde os sindicatos conservaram alguma função na gestão da previdência rural (cf. Vianna, 1998). A partir de meados dos anos 1970, com a crescente deterioração de alguns dos condicionantes de sucesso do modelo (com o endividamento externo e a inflação), emerge um sindicalismo independente. Sem raízes na tradição sindical corporativista, ele rapidamente se politizará graças à pedagogia repressora do regime – que não hesitará em prender lideranças e reprimir com violência manifestações pacíficas –, passando a incorporar às bandeiras de reajuste salarial a reivindicação por liberdades democráticas. A emergência de uma sociedade civil organizada que se fez *paripassu* com uma abertura política calibrada pelo alto (Boschi, 1987), completa o quadro dos novos atores sociais que pressionarão por mudanças.

Quadro 7.5 Políticas sociais durante a ditadura militar (1964-1984)

1966	Criação do INPS (lei de 1967)	Unificação de todos os IAPS, menos o IPASE. Benefícios e serviços são uniformizados, há unificação político-administrativa de todas as agências estatais incumbidas de prover serviços de proteção social. Ficam sob o controle do INPS os recursos dos seguros de acidentes de trabalho, o que aumenta a solidez desses benefícios.
	Criação do FGTS	Como alternativa à estabilidade do emprego, funcionando como substituto precário de um seguro-desemprego.
1967	Seguros por acidente de trabalho são integrados ao INPS	
1971	Criação do PRORURAL/FUNRURAL	Estende aos trabalhadores rurais uma legislação previdenciária (apenas ao chefe de família). Cobre aposentadoria por velhice ou invalidez, não por tempo de serviço, pensão ao dependente por morte do segurado direto, auxílio-funeral e acidente de trabalho. Cobre ainda assistência médica (hospitalar, ambulatorial e odontológica). Mas esta depende dos recursos materiais (hospitais e clínicas) e humanos – nesse aspecto, seu escopo é limitado.
1972	Benefícios da previdência são estendidos às empregadas domésticas	
1973	Benefícios da previdência são estendidos aos trabalhadores autônomos (regulamentação)	
1974	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social	
	Salário Maternidade	
	Benefícios para maiores de 70 anos e inválidos que tenham contribuído por pelo menos 12 meses para a previdência	
	Extensão do seguro de acidentes de trabalho para a área rural	
	Criação do Conselho de Desenvolvimento Social e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)	
	Programa Pronta Ação em Saúde	
1975	Criação do Sistema Nacional de Saúde	Introdução de provedores privados e de um segmento público de saúde emergencial
1976	Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (PIASS)	
1984	PAIS (Plano de Ações Integradas de Saúde)	Convênios com as secretarias municipais de saúde para utilização conjunta das redes públicas, abertas para a população em geral

Fonte: Elaboração própria. Várias fontes.

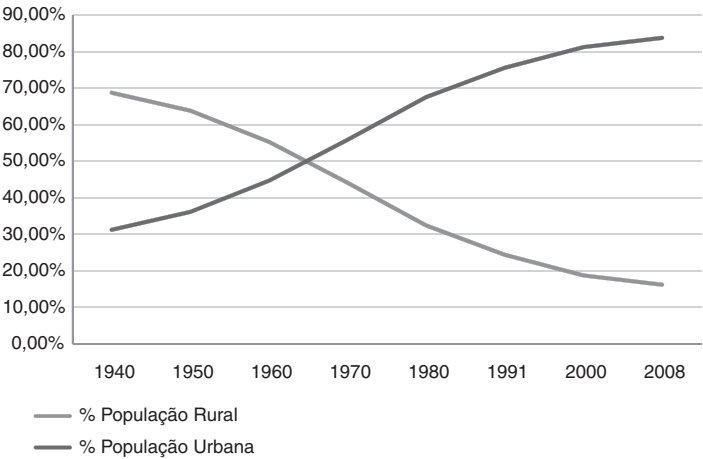
ANEXO VII. 1

Quadro 7.6 Evolução da cobertura previdenciária da população brasileira

	% PEA ^[1]	% população ^[1]	População total (milhões) ^[2]	População diretamente coberta (milhões)	Taxa de crescimento
1945 ^[4]		6	45,6	2,9 ^[3]	–
1950 ^[1]	20,8	6,8	51,9	3,5	20%
1960 ^[1]	23,1	7,4	70,2	5,2	49%
1970 ^[1]	27	9	93,1	8,4	62%
1983 ^[5]	49	19,8	126,4	25	200%

Fonte: Elaboração própria sobre dados em ^[1] Malloy (1979), ^[2] Ipea 46 anos. ^[3] Equivalem a 51% da PEA urbana. ^[4] Pinheiro (2007) ^[5] e Estatísticas do Século XX.

Gráfico 7.1 População Urbana e Rural (%)



Fonte: IBGE.

CAPÍTULO 8

Em direção a um estado do bem-estar social universalista redistributivo?

SÍNTESE DO ARGUMENTO

A década de 1980 foi pródiga em transformações. Contra o pano de fundo de mudanças estruturais que se abateram sobre o mundo – na demografia, na composição das famílias, na economia (globalização, mudança tecnológica, novas dinâmicas no mercado de trabalho) –, três delas nos seriam mais próprias. A primeira foi o fim do regime militar em 1985 e a redemocratização do país, processo que teve como pontos culminantes a Constituição de 1988 e a primeira eleição para presidente da República desde 1960 em 1989.¹ A segunda foi o esgotamento do modelo de crescimento econômico que remontava à década de 1930, e que caracterizara nossa integração subordinada a uma economia mundial também em franco crescimento, com o início de um longo período de duas décadas de baixo nível de atividade econômica,² inflação galopante (até 1994), elevado endividamento externo e interno e sucessivos ajustes fiscais. Prolongando-se para além dos anos 1980, por essas mesmas duas décadas, a terceira grande transformação foi o avanço nas políticas e gastos sociais no país:³ nos 20 anos que decorrem entre a promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 2008, os gastos sociais reais praticamente triplicam, crescendo quase duas vezes mais rápido que o produto e a população,⁴ correspondendo à

¹ Mais ou menos por essa época, algo semelhante se passava em vários outros países da região.

² A taxa média de crescimento do PIB real foi ligeiramente inferior a 2%.

³ Nos anos 1980, o salto maior é a partir de 1988.

⁴ O gasto social como % do PIB superou os 20% em 2008.

garantia de uma série de novos direitos sociais e uma era de novas prioridades. A despeito dos tempos difíceis e da pressão por ajuste fiscal, houve expansão das políticas e dos gastos sociais no Brasil, em resposta a antigos e novos riscos sociais.

É bem verdade que, como vimos nos Capítulos 4, 5 e 6, esse último fenômeno se manifestou também em países da América Latina e se generalizou no mundo desenvolvido. Se a política de democracias já consolidadas está por trás da resistência observada nos países desenvolvidos, a redemocratização, na região e no Brasil em particular, foi um importante antídoto à tentativa da retração.

Em primeiro lugar, há que mencionar a demanda reprimida não apenas por um sufrágio finalmente universal⁵ e direitos políticos plenos, como também por direitos sociais, demandas que desembocaram na Assembleia Constituinte e encontraram livre curso na nova carta constitucional. Uma consequência imediata foi a aplicação de vários dos preceitos então estabelecidos. Nesse particular, é sintomático terem sido as transferências da seguridade social, a previdência em particular, a rubrica do gasto social que mais se expandiu, sendo responsável por mais da metade do que o país despendeu como gasto social público no período e beneficiando uma maciça e relativamente bem informada e organizada *constituency*. Adicionalmente, a extensão do sufrágio tornava o eleitor mediano, pela primeira vez, uma pessoa pobre,⁶ a quem vinha constitucionalmente assegurado o direito à assistência.⁷ Mas se o fator político parece crucial, também é verdade que, sobretudo em período recente, a expansão dos gastos sociais, por si mesma, exerceu efeitos positivos sobre a atividade econômica explicando em parte o contexto de ampliação de gastos e políticas.

A expansão de políticas e gastos representou mudança qualitativa em relação aos regimes de bem-estar precedentes. A Constituição de 1988 assegurou uma série de novos direitos sociais aos brasileiros, que, uma vez garantidos, nos aproximariam das realizações de bem-estar social do regime social-democrata, em direção alternativa à do universalismo básico e à do bem-estar corporativo dos períodos anteriores. Eles envolveram, dentre outros, a universalização da previdência (universalização do acesso no meio rural), a assistência social a quem dela necessite, a universalização da educação fundamental e média e da saúde em todos os níveis – esta se convertendo em direito do cidadão e dever do Estado –, a designação do salário-mínimo como o valor piso para os

⁵ O direito de voto é finalmente estendido aos analfabetos e facultado aos jovens entre 16 e 18 anos.

⁶ Cf. Armijo, *apud* S. Draibe (2007).

⁷ Os serviços de saúde e, principalmente, educação mostraram uma evolução bem mais lenta.

benefícios constitucionais, a descentralização das políticas sociais com garantia de repasses e de capacidade arrecadatória própria para os níveis subnacionais, a introdução do critério *per capita* para o repasse de recursos, a participação e o controle social. Claramente, as inovações no elenco de direitos vão na direção de intensificar a universalização do bem-estar, seja por ampliação da cobertura ou uniformização de benefícios e serviços, seja ainda pela criação de um mínimo social para a seguridade assim nivelando o ponto de partida para todos os brasileiros, dentro de uma perspectiva de adequação, independentemente de inserção no mercado de trabalho.

Essa pauta de direitos foi paulatinamente (ainda que incompletamente) sendo introduzida ao longo das duas últimas décadas e desde o início representou pressão fiscal considerável.⁸ Sob regime de baixo crescimento, alto endividamento público e hiperinflação, esse foi um dos campos da batalha política posterior: descartado o tradicional financiamento inflacionário e por endividamento das políticas públicas, a implementação dos preceitos constitucionais, significando gastos crescentes, passaria a confrontar os que propunham a contenção de gastos e a desconstitucionalização de direitos aos que defendiam a criação de encargos apostando no financiamento tributário. No fim das contas, prevaleceu este último. Com alguns percalços, a carga tributária como proporção do PIB cresceu, entre 1988 e 2010, cerca de 12 pontos percentuais, superando o patamar de 34% do PIB,⁹ de modo a acomodar os crescentes gastos sociais e os ainda maiores encargos financeiros do governo relativos ao refinanciamento da dívida pública.¹⁰

Na realidade, ao desagregarmos o período, notaremos que, refletindo diferentes contextos e concepções, os anos que medeiam entre a redemocratização e o final da primeira década do século XXI se agrupam em seis subperíodos

⁸ O problema dos encargos, a Constituição deixou em boa parte para a legislação infraconstitucional, embora ela também tenha ineditamente incluído um artigo prevendo a necessidade de legislação complementar sobre finanças públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 emerge dessa abertura na CF 1988. Agradeço a José Roberto Afonso pela informação.

⁹ José Roberto Afonso e Kleber Castro calcularam e disponibilizaram a série inteira desde 1947 até 2010. Ver Anexos Estatísticos.

¹⁰ Segundo Santos e Gentil (2009), a elevação da carga tributária entre 1999-2002 e 2003-2005 se deveu às crises cambiais e de endividamento, e foi causada principalmente pelo aumento de alíquotas, enquanto a elevação no período entre 2005-2007 respondeu ao aumento do número de contribuintes (formalização ocasionada pelo crescimento) e de salários reais, especialmente do funcionalismo público. Em 2000, as despesas financeiras absorviam 49% dos gastos públicos, enquanto os gastos sociais consumiam pouco mais de 22%. O aumento do peso das despesas financeiras relaciona-se com a política de juros que integrava o repertório de estabilização econômica do Plano Real. Ao longo da década, contudo, a participação do gasto financeiro cai para pouco acima de 26% e a do gasto social aumenta para pouco abaixo de 35%, em 2010.

de expansão e contração.¹¹ A variação observada pode ser atribuída em boa medida à interação entre quatro variáveis, a saber, as determinações expansionistas da Constituição Federal de 1988, os sucessivos ajustes fiscais, as taxas de crescimento econômico e, finalmente, mas não menos importante, as estratégias governamentais de manejo dessas restrições (o conjunto de políticas públicas e a atividade legislativa do executivo, com a proposição de emendas constitucionais).

No primeiro subperíodo, entre 1988 e 1990, prevaleceram as determinações constitucionais, o ajuste fiscal incorrido não tendo de todo afetado o gasto social, que cresceu¹² a despeito das taxas negativas de crescimento do produto nos anos de 1988 e 1990. No subperíodo seguinte, entre 1991 e 1992, o ajuste fiscal conduziu à contração do gasto social,¹³ enquanto o crescimento econômico foi próximo a zero. Entre 1993 e 1998, novamente, o avanço na agenda de direitos é o fator dominante, porém nos primeiros anos a expansão foi nitidamente proativa, enquanto, nos seguintes, mais ambígua. De fato, entre 1993 e 1994, com taxa de crescimento econômico médio de 5%, a estratégia governamental de implementação de direitos sociais (a Previdência Rural principalmente) marcou a evolução do gasto. No período posterior (1995-1998), quando o ritmo de crescimento econômico cai à metade, o crescimento do gasto social esteve, por um lado, fortemente marcado por reformas retracionistas na previdência (que paradoxalmente provocaram uma corrida dos servidores públicos às aposentadorias ao longo do período) e influenciado pelas recomendações sociais do FMI (a ênfase no combate à pobreza e programas básicos dentro de políticas universais); por outro, pela implementação efetiva da assistência social constitucional e avanços no Sistema Único de Saúde (SUS). Entre 1999 e 2003, contra o pano de fundo de uma taxa média de crescimento do produto próxima a 2%, o ajuste fiscal volta a dominar a agenda pública, de modo especialmente agudo em 2003, havendo uma queda do gasto social real, que acaba por reduzir sua participação no produto e o montante *per capita* – apenas a saúde e a assistência mostram algum crescimento. Entre

¹¹ A expansão ocorreu em 1988-1990, 1993-1998, 2004-2009, se considerarmos o gasto social total e o *per capita*. Se observarmos o Gasto Social Público (GSP) como % PIB, o período entre 1995 e 1997 deve ser considerado um período de contração, ainda que caracterizado por um crescimento econômico médio superior a 3%, acima da taxa de crescimento da população. Dado que, entre 1999 e 2002, há uma pequena elevação do GSP como % PIB, pode-se conjecturar que não havia um projeto de forte expansão do gasto social público no período entre 1995 e 2002, o que é consistente com os diagnósticos e programas governamentais. Cf. cálculos do gasto social consolidado para as três esferas em Guerreiro (2010). Ver Anexos Estatísticos.

¹² Nas três contas: real, % PIB e *per capita*.

¹³ Real e *per capita*.

2004 e 2009, a agenda constitucional se impõe outra vez, enquanto as taxas médias de crescimento do produto alcançam 5%, e, a partir de 2005, o país termina o acordo com o FMI.

Em parte, a variabilidade de resultados parece condicionada pelo crescimento econômico, maior ou menor em cada subperíodo. Nesse sentido, é possível argumentar que o próprio repertório expansionista da Constituição de 1988 se havia apoiado nos bons resultados econômicos dos três anos precedentes e que o período de estagnação com elevado gasto social entre 1988 e 1990 seria ainda um período de ajuste de expectativas e de pressupostos, ao passo que períodos seguintes seriam mais sobriamente marcados pela desaceleração econômica e pela autoconsciência dos desequilíbrios monetários, fiscais e externos. Adicionalmente, coalizões políticas e ideologia ajudariam a esclarecer algumas das estratégias governamentais, observando-se a opção por estagnação ou retração de gastos sociais e tentativas de desconstitucionalizar direitos, por exemplo, no governo conservador de Collor de Mello¹⁴ e sob a presidência Cardoso, que, apesar de avançar na implementação da assistência social e da saúde universal,¹⁵ introduziu reformas principalmente fiscalistas na previdência e de recalibragem na educação,¹⁶ apoiando-se em coalizão conservadora. Ademais, coerentemente com nossa tradição histórica, o crescimento econômico, também por aposta política, foi convertido na variável exógena chave a determinar a dinâmica das políticas sociais.

No governo Cardoso, em que tal compreensão foi explicitamente vocalizada, a política econômica foi orientada por pressupostos fundamentalistas de mercado relativos ao crescimento econômico, que, combinando retração do Estado com abertura comercial, deveriam conduzir via ganhos de eficiência e competitividade ao crescimento do produto, do emprego e da renda. Se a inicialmente bem-sucedida política de estabilização econômica, em particular o sucesso anti-inflacionário do Plano Real, produziu impacto imediato significativo na redução da pobreza, a política social não desempenhou nem foi concebida para desempenhar qualquer papel relevante no crescimento econômico, sendo-lhe atribuída a função de compensar eficientemente os deságios do processo. O tempo falsificou as expectativas relativas ao mercado e às políticas sociais. No final das contas, os resultados relativamente frustrantes das políticas sociais, se em parte decorreram de sua modesta arquitetura e acanhado financiamento, estiveram, contudo, limitados pelos maiores riscos sociais

¹⁴ Como a tentativa de desvinculação dos benefícios constitucionais ao salário-mínimo.

¹⁵ O BPC/LOAS e a organização e financiamento do SUS avançaram nessa gestão.

¹⁶ Quando, por exemplo, ao lado da ênfase no ensino fundamental, foi desconstitucionalizada a obrigatoriedade do ensino médio. Ver seção 2.

decorrentes da aplicação das prescrições do fundamentalismo de mercado, como as elevadas taxas de desemprego e de informalidade, e os decrescentes níveis do salário médio.

É apenas no período recente, pós-2004, que a estratégia governamental pouco a pouco inflecte para tornar o crescimento uma variável até certo ponto endógena às políticas e gastos sociais (uma tradução brasileira dos experimentos da social-democracia europeia), e a manejar o ajuste fiscal de modo a ganhar graus de liberdade crescentes, para a promoção de um crescimento com redistribuição. Uma estratégia governamental crucial, nesse sentido, foi a política de valorização do salário-mínimo que retomou o seu lugar em uma estratégia de redistribuição, agora potencializada pela nova função de indexador social que a Constituição de 1988 passa a atribuir ao mínimo. O que emerge dessa estratégia é uma trajetória de crescimento mais apoiada na demanda de consumo doméstica, que, entre outros benefícios, acabou protegendo o país de muitos dos danos decorrentes de crises econômicas internacionais.

Contudo, permanece subdesenvolvida a atenção ao segmento dos serviços sociais universais. Nesse particular, não houve quebra de trajetória. A aposta, mesmo nos períodos expansionistas, tem sido mais na elevação inercial do montante de recursos do que em aumento da prioridade nesse segmento. Como vimos na experiência internacional, em confronto com as transferências governamentais, os serviços é que têm, entre outras potencialidades de bem-estar social, a maior possibilidade de promover mudanças estruturais e intergeracionais na distribuição de renda e pobreza. Permanecendo fundamentalmente segregados no país, os serviços têm mais contribuído para a perpetuação que para a redução das desigualdades. Além disso, as oportunidades de crescimento econômico que decorreriam da própria expansão do segmento público de serviços sociais e que foram experimentadas por outros países não foram em momento algum concebidas como estratégias governamentais.

Outro tema que segue sem patrocínio oficial é a desconcentração da propriedade de ativos valiosos, particularmente a terra. De modo geral, a concentração de oportunidades relativamente melhores no segmento urbano é considerada um elemento na explicação do elevado contingente de informalidade ali presente. Finalmente, a regressividade da tributação e do financiamento do próprio gasto social, tanto no Brasil, como, de resto, na América Latina, segue carente de atenção, sendo geralmente negligenciados seus efeitos sobre a distribuição final de renda (o que tem reduzido os ganhos recentes em desigualdade obtidos pelo país), e sobre a possibilidade de financiamento adicional às necessárias reformas em nosso estado do bem-estar. Por essas razões,

nos limitaremos a um juízo de “universalismo estendido”, mas ainda não um universalismo verdadeiramente redistributivo, ao estado do bem-estar social brasileiro ao final da primeira década do século XXI.

Passaremos nas próximas seções ao exame da dinâmica das políticas sociais pós-Constituição de 1988.

1. CIDADÃOS NOVOS (1988-1994)

É desse período a definição do novo perfil do estado do bem-estar brasileiro, vinculando as políticas de proteção e promoção social a direitos sociais exigíveis pelos cidadãos e a princípios universais, e dando início às novas dinâmicas de descentralização e participação (Draibe, 2000), rumo ao que denominamos “universalismo estendido”.

De fato, as políticas sociais são imediatamente afetadas pelas prescrições constitucionais no campo da seguridade social, que passa a abranger a previdência, a assistência social e a saúde. Incluem-se entre as medidas mais importantes a criação do seguro-desemprego, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a aplicação das novas regras universalizantes da Previdência Rural e a regulamentação da assistência social “cidadã” – o reconhecimento, enfim, da responsabilidade pública por vários riscos sociais, antigos e novos, e pela “promoção, proteção e recuperação da saúde”.¹⁷ Outros avanços ocorrem no processo de descentralização das políticas sociais, que dá os seus primeiros cruciais passos nesse momento.¹⁸

A despeito de uma tentativa de retrocesso no período intermediário,¹⁹ há uma evidente aceleração das reformas entre 1988 e 1990 e entre 1993 e 1994 (Quadro 8.1). Em consequência, as novas políticas, em acréscimo ao impacto causado pela aplicação imediata das novas regras de pagamento, reajuste e valor dos benefícios previdenciários, impactam o gasto social público signifi-

¹⁷ Cf. CF 1988.

¹⁸ A descentralização prevista na CF 1988 atribuía às esferas subnacionais responsabilidades e capacidades para conceber, executar e acompanhar as políticas públicas, cabendo à União as funções normativa, supletiva e distributiva.

¹⁹ Esta se manifestou, por exemplo, no financiamento do SUS, que foi prejudicado por vetos presidenciais a vários itens da Lei Orgânica da Saúde, no veto presidencial à Lei Orgânica da Assistência Social e, de modo geral, na inviabilização financeira de várias políticas públicas que se tornaram descentralizadas sem a garantia automática de recursos, havendo ainda que registrar a tentativa governamental de desvincular a previdência do salário-mínimo e a utilização indevida de recursos do Orçamento da Seguridade Social para financiar encargos previdenciários da União (cf. Fagnani, 1997; Castro e Cardoso Jr., 2005).

cativamente.²⁰ O seguro-desemprego, instituído ainda em 1988, torna-se fonte importante de novos gastos, dado o notório crescimento da taxa de desemprego nos anos 1980. A previdência rural, regulamentada em 1991 e efetivamente implementada a partir de 1992,²¹ sofre várias modificações que a harmonizam com a previdência urbana, passando inclusive a incorporar o novo piso do salário-mínimo. A mudança representa uma expansão dramática de cobertura e valores entre 1992 e 1994: um conjunto de novos “segurados especiais” (os trabalhadores rurais em regime de economia familiar), sem contrapartida contributiva direta, é então incorporado, representando um passo importante no esgarçamento do vínculo contributivo e em direção à universalização com adequação na previdência.²²

Contudo, não obstante os avanços na previdência, as promulgadas Leis Orgânicas da Saúde (1990) e da Assistência Social (1993) não foram regulamentadas no período; no caso da saúde, apesar de ter havido aumento ponderável do gasto público,²³ por conta de transferências automáticas para as esferas de governo, não estavam ainda definidas fontes estáveis de financiamento.²⁴ A descentralização dos recursos evoluiu em ritmo bem mais lento que a de responsabilidades. De modo geral, a Constituição definira um orçamento da seguridade social sem especificar a repartição de recursos entre as três áreas que a compõem. Em conjuntura de ajuste fiscal e de expansão previdenciária, a saúde foi a área prejudicada.²⁵ Evidenciando a instabilidade de financiamento,

²⁰ Considerados apenas os gastos em educação, saúde, previdência e assistência, o gasto social público como % do PIB aumentou de 10,5% em 1988 para 13,5% em 1989 e 18% em 1990, acompanhando principalmente a evolução dos gastos na previdência (e assistência, que então eram computadas em conjunto). Previdência (principalmente) e assistência aumentaram a participação no produto entre 1988 e 1994, de algo em torno de 2,5% para cerca de 10%, tornando-se em 1990 a maior rubrica do gasto social público, que era até então a educação. Cf. Guerreiro (2010).

²¹ Cf. Castro e Cardoso Júnior (2005).

²² No período, a cobertura aumenta em mais de 50%, passando de 4,1 milhões para 6,5 milhões de segurados (Castro e Cardoso Júnior, 2005). O financiamento é parcialmente feito por meio de um imposto sobre a comercialização da produção rural, nos moldes do Estatuto do Trabalhador Rural e do Prorural, acrescido de reforço suplementar da previdência urbana e de receitas parafiscais da seguridade social, em caso de necessidade. (Delgado e Castro, 2003)

²³ De pouco menos de 2,5% do PIB, em 1988, para cerca de 4%, em 1994. Cf. Guerreiro (2010).

²⁴ É apenas em 1996 que a LOAS é implementada (trata-se principalmente do Benefício de Prestação Continuada, no valor de um salário-mínimo, para idosos e portadores de deficiência pobres), e a saúde tem equacionamento financeiro relativamente estável apenas em 1996, com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), e, posteriormente, em 2000, com a Emenda Constitucional nº 29, que vincularia recursos da União, dos Estados e dos Municípios para o seu financiamento – o que ainda carece de legislação complementar, atualmente em tramitação.

²⁵ Em 1993, cessam as transferências para o SUS advindas de contribuições sobre a folha de pagamentos, que foram mobilizadas para as aposentadorias (cf. S. Draibe, 2000). É de se notar que na época das CAPs, as despesas de assistência médica costumavam absorver boa parte dos fundos e a preocupação era com a previdência (cf. Santos, 1979). Quando o sistema amadurece, a preocupação se inverte.

os gastos totais *per capita* em saúde ficam praticamente estagnados entre 1988 e 1990, aumentam entre 1991 e 1993 e caem em 1994.²⁶

Ao fim desse primeiro período expansionista, em 1994, e frente ao re-crudescimento da inflação após planos de estabilização fracassados, a tônica do ajuste fiscal finalmente atinge os gastos sociais. Em 1994, no contexto do Plano Real, é criado um fundo de estabilização econômica – sob o nome algo enganoso de Fundo *Social* de Emergência, que mais tarde será substituído por denominação mais literal, “Desvinculação das Receitas da União”, a DRU – para garantir discricionariedade fiscal por meio da desvinculação de receitas da União de suas destinações constitucionais, notadamente os gastos sociais (com o acordo com o FMI em 1998, o objetivo explícito passa a ser a geração de pré-fixados superávits fiscais). No caso da seguridade, uma das consequências é que o financiamento solidário suposto no Orçamento da Seguridade Social é invertido: não apenas se exime a União de complementar esse orçamento, como passa esta a utilizar fontes exclusivas da seguridade para o refinanciamento da dívida pública. Mas também na educação, a aplicação da nova regra vai representar uma limitação importante para a expansão prevista na CF 1988. Finalmente, há que se mencionar que o Fundo diminui sensivelmente a autonomia financeira das esferas subnacionais.

Quadro 8.1 Políticas sociais no período 1988-1994

1988	Criado o seguro-desemprego	Financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (contribuição patronal) e gerido pela previdência.
1990	Lei Orgânica da Saúde cria o SUS	Transforma o SUDS em SUS: os municípios se tornam os principais captadores de recursos e gestores da rede pública unificada e as transferências se tornaram automáticas. Veto presidencial (Collor de Mello) a artigos referentes ao financiamento.
1991	Regulamentação da previdência rural (CF 1988)	Universalização do acesso no meio rural (inclusão de informais e economia familiar); individualização do acesso; redução da idade mínima (60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres), elevação do piso para o salário-mínimo.
1992	Implementação da previdência rural	Expansão dos benefícios entre 1992 e 1994, com extensão da cobertura.
1993	LOAS	Lei orgânica da Assistência Social que regulamenta as inovações assistenciais introduzidas na CF 1988, especialmente o BPC. Implementação só em 1996.
1994	Criação do Fundo Social de Emergência	Fundo formado por receitas da União e utilizado para estabilização econômica (superávit fiscal).

²⁶ Cf. dados em Guerreiro (2010). Ver Anexos Estatísticos.

CIDADANIA E AUSTERIDADE (1995-2002)

Na fase pós-redemocratização entre os anos de 1985 e 1994, o Brasil teve três governantes e apenas uma eleição presidencial sob as novas regras democráticas,²⁷ sendo que o único presidente eleito pelo voto direto foi alvo de *impeachment* por improbidade administrativa. Os oito anos seguintes, sob a presidência Cardoso, se caracterizariam por maior estabilidade política e diretrizes mais coerentes para as políticas sociais. Todavia, à exceção das inovações na saúde e da efetiva implementação da assistência, o período se caracterizou por um desenvolvimento limitado das políticas sociais, o que se evidenciou pela modesta evolução do gasto social.

Em linhas gerais, os anos Cardoso foram marcados pelo esforço de estabilização da economia em resposta à instabilidade causada, inicialmente, pela hiperinflação e, posteriormente, pelas próprias políticas voltadas para controlá-la, que acabaram gerando desequilíbrios externo e fiscal.²⁸ O esforço envolveu um forte ajuste fiscal, sobretudo ao longo do segundo mandato (1999-2002), com efeitos consideráveis sobre as políticas sociais no país. O primeiro conjunto de efeitos decorreu dos próprios resultados negativos sobre o emprego e a renda do trabalho. A taxa de desemprego cresceu entre 1996 e 1999 e, apesar de cair ligeiramente nos anos de 2001 e 2002, aumentou significativamente quando considerado o período como um todo.²⁹ O comportamento da informalidade foi semelhante: com exceção do ano de 2001, se elevou ao longo de todo o período.³⁰ O salário médio, que vinha se recuperando desde o início da década de 1990, começa a cair em 1997 e segue esse movimento até 2003, com uma pequena elevação apenas em 2001.³¹

Se o aumento da insegurança econômica decorrente desses eventos pressionou as políticas sociais pelo lado da “demanda”, o outro efeito do ajuste fiscal foi afetar a própria capacidade de resposta das políticas sociais, especialmente dentro da lógica universalista introduzida nesse campo pela CF 1988. De fato,

²⁷ Entre 1988 e 1990, o presidente foi José Sarney, eleito vice-presidente em eleições indiretas para o período 1985-1990. Entre 1990 e 1992, eleito por eleições diretas, foi presidente Fernando Collor de Mello, que acabou impedido e sucedido por seu vice, Itamar Franco, no final do ano de 1992. Em 1994, Fernando Henrique Cardoso se torna o segundo presidente eleito por eleições diretas. Reeito em 1998, governa entre 1995 e 2002.

²⁸ Uma análise do período, abrangendo os dois mandatos, pode ser encontrada em Giambiagi (2005).

²⁹ Segundo dados do Ipeadata, a variação entre 1995 e 2002 (não há o dado para 1994) foi de 6,7% para 9,9%.

³⁰ Passando de 42,6% para 47,2% entre 1995 e 2002. PME/IBGE. Cf. Ipeadata.

³¹ Cf. Ipeadata.

frente à pressão para o ajuste fiscal, os gastos sociais cresceram modestamente – subindo no primeiro governo e se retraindo no segundo –, com uma variação positiva de pouco mais de um ponto percentual na proporção sobre o PIB.³² Outra medida da perda de prestígio dos gastos sociais foi a redução de sua participação relativa no gasto público total. Essa medida, que pode ser tomada como indicador da transformação do Estado moderno em um estado do bem-estar, e que supera a marca dos 50% nos países da OCDE, declinou de 30% em 1994 para o patamar de 26% em 2002.³³ É de se registrar ainda o comportamento pró-cíclico do gasto como proporção do produto,³⁴ aumentando sob o crescimento econômico maior do primeiro período e se contraindo quando se desacelera o nível de atividade no segundo, ratificando a eterna aposta brasileira no crescimento econômico “Deus ex-machina”.

Adicionalmente, a análise de medidas e orçamentos evidencia a prioridade dada não à expansão do gasto, mas à sua “recalibragem”, buscando maior eficiência e racionalidade, negligenciando, porém, deficiências de cobertura e de equidade vertical entre segmentos incluídos e excluídos cuja superação demandaria maiores despesas.

A estratégia de recalibragem se decompôs em duas fases: na primeira, que prevaleceu ao longo do primeiro mandato, a tônica foi a “recalibragem interna” às políticas sociais, e tendo transcorrido em conjuntura de crescimento menos adversa, revelou a convicção por parte do governo quanto ao que considerava serem os vícios próprios das políticas sociais, em particular sua baixa efetividade. Desse modo, em cada grande item de política social procedeu-se à ênfase em um aumento da eficiência e da efetividade do gasto: na educação, enfatizou-se o nível fundamental;³⁵ na saúde, o foco recaiu sobre a atenção básica para os mais pobres; na previdência, sua reforma buscou sanear-la financeiramente e uniformizá-la entre aqueles que já se achavam incluídos;³⁶ na assistência, se introduziram os até então desconhecidos programas de renda con-

³² Considerando-se saúde, educação, cultura, saneamento, previdência, assistência, habitação e infraestrutura urbana, eles passam de 20,5% para 21,8% do PIB, entre 1994 e 2002. Fonte: Tesouro Nacional/Siaf e Estatísticas do século XX. A variação em termos do gasto real, considerando-se apenas as grandes áreas – previdência, assistência, saúde, saneamento, educação e cultura –, foi de 21%, entre 1994 e 2002; o gasto real *per capita* evoluiu de R\$2.400 para R\$2.900 (reais de 2008), pouco menos de US\$300. Cálculos em Guerreiro (2010).

³³ Cálculos da autora a partir de dados do SIAFI.

³⁴ Cf. Ipea (2011).

³⁵ Por motivos de eficiência, uma vez que era o nível mais próximo de se universalizar, e de equidade vertical, por ser percebido como o nível que afeta mais diretamente os mais pobres.

³⁶ Aqui igualmente foram perseguidos objetivos de aumento de eficiência com a introdução de critérios de cálculo atuarial e de equidade horizontal.

dicionais e focalizados nos pobres. No segundo mandato de Cardoso, já sob contexto de redução do gasto como proporção do PIB e do gasto *per capita*, à recalibragem interna acrescentou-se a recalibragem *entre* as políticas, para ganhar algum espaço no combate à pobreza, estratégia prioritária do governo: houve redução da importância relativa da previdência no gasto social, aumento significativo da assistência não constitucional (principalmente dos programas de renda condicional) e discreto aumento relativo das despesas com saúde,³⁷ enquanto a educação permanecia com prioridade inalterada.³⁸ De um modo geral, quanto aos serviços sociais universais, sem formalmente convertê-los em serviços focalizados, foi introduzida seletividade no seu acesso; quanto às transferências, em oposição às demandas corporativistas concentradas na previdência, a estratégia foi a criação de programas de renda condicionada, com menor segurança jurídica que as transferências constitucionalmente garantidas aos pobres. A ênfase explícita em “programas básicos de serviços básicos” e em “combate à pobreza”, constantes no programa de governo, teve esses dois momentos distintos.

Na análise por área principal de gasto – previdência, assistência, saúde, educação, políticas de emprego e organização agrária –, podemos verificar a adoção das estratégias de recalibragem mencionadas.

A previdência social, que permaneceu fortemente concentrada no âmbito federal, foi a principal área reformada. Em 1998, uma emenda constitucional altera as suas regras, intensificando sua consistência atuarial (ver Quadro 8.2). A medida vinha atender simultaneamente objetivos de política econômica e de política social. De um lado, a previdência era percebida como uma das principais fontes de déficits fiscais. Por outro, sua configuração interna típica do padrão de estratificação de benefícios da previdência corporativa era vista como problemática ao comportar situações especiais e segmentações, especialmente entre os segurados do setor privado e os servidores públicos, cujos benefícios especiais, ademais, exerciam forte pressão fiscal. A reforma de 1998, implementada em 1999, visava a corrigir ambos os problemas, tendo sido mais limitada no caso dos servidores públicos (não se conseguiu aprovar no Congresso a equiparação com os segurados do segmento privado) (ver Quadro 8.2).

A reforma de fato resultou em diminuição da até então crescente participação da previdência no gasto social entre 1999 e 2001, quando os gastos totais

³⁷ Se for considerado exclusivamente o gasto social do governo federal, ela permaneceu constante. Cf. Castro e Cardoso Jr. (2005).

³⁸ Dados sobre as proporções em Guerreiro (2010).

em previdência como % do PIB caem pelo menos 0,5 ponto percentual.³⁹ Não obstante, deve-se pontuar que, ao contrário de outros países da região, como o Chile, e do desejo explícito de vários analistas sociais no país na ocasião, a reforma não cogitou introduzir o regime de capitalização, nem um pilar privado no sistema previdenciário. Contudo, tampouco avançou na direção de universalizar a cobertura previdenciária, que implicaria melhorar a equidade *vertical* do sistema, visto que a situação do então crescente contingente de trabalhadores informais permaneceu fora da agenda da reforma.

Reformas importantes ocorreram na área de assistência social. A assistência como direito, previsto na CF 1988, é finalmente implementada, assumindo o governo federal a maior parte da responsabilidade financeira. Em 1996, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é implantado, com a extinção da renda mínima vitalícia (RMV) instituída no regime militar e sua substituição por um benefício mais adequado (no valor de um salário-mínimo) e com maior cobertura (a idade mínima para os idosos pobres cai dos 70 anos previstos na RMV para 67 anos) (ver Quadro 8.2). A medida foi impactante, em termos de acesso, gastos e resultados, principalmente a partir de 1997. Ao lado do benefício constitucional, a assistência se desenvolveu também em direção inusitada, com a introdução de vários programas de renda focalizados nos pobres e condicionais a contrapartidas, em geral em educação, de início com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em 1996 e posteriormente, em 2001, com o programa Bolsa Escola, que chegou a beneficiar cinco milhões de famílias.⁴⁰

As transferências dos programas de assistência são muito diferentes, e, conseqüentemente, diferenciados são seus impactos sobre a pobreza e a indigência: o BPC tem o valor de um salário-mínimo, muito superior às transferências de renda nos demais programas e por esse motivo tende a ser mais efetivo

³⁹ Dados em Guerreiro (2010). Em 2001, o gasto em previdência e assistência era de 10,5%, lembrando que até 2002, os gastos em previdência e assistência não estão separados, portanto, a queda observada deve ter sido maior, já que os gastos em assistência se ampliaram continuamente (cf. Castro e Cardoso, 2005). Há queda na quantidade de benefícios e no valor médio das aposentadorias (*idem*). A partir de 1999, há uma queda no número total de aposentadorias no RPPS, mas com a estagnação na contratação no setor público, a relação ativo/inativo piora bastante, alcançando 1,5 para 1 (*idem*). É interessante observar que, ao longo dos anos que precederam a reforma, houve uma corrida às aposentadorias (principalmente proporcionais) por parte dos servidores públicos em reação às discussões no Congresso sobre a reforma da previdência, que previa em seu projeto original a aplicação das novas regras para os servidores que já estavam no serviço público (*idem*). Essa corrida (aumento do número de benefícios), atrelada ao aumento do valor do benefício em 1995, por conta da valorização do SM, é o que explica o aumento no gasto previdenciário no primeiro governo Cardoso.

⁴⁰ Vários programas dessa natureza vinham sendo introduzidos em municípios brasileiros desde o ano de 1995. Ver Lavinas (1998).

para reduzir a incidência da pobreza.⁴¹ Além do mais, enquanto benefícios constitucionais têm proteção legal, programas de renda estão sujeitos a incertezas políticas e orçamentárias. Considerando-se o total das transferências assistenciais, a implantação do BPC fez o gasto em assistência crescer significativamente. O gasto social federal na função assistência saltou de 1,7% para 2,8%, e de menos de 0,1% do PIB em 1995 para 0,6% em 2002; e foi o BPC o principal responsável.⁴² Contudo, apesar do incremento absoluto de benefícios do BPC no período, os programas condicionais tomam a dianteira no acréscimo de gastos na área ao longo do segundo governo Cardoso, evoluindo de 7% do total em 2000 para 36% em apenas dois anos. Sinalizando ainda a preferência por transferências focalizadas, vale mencionar a conversão do antigo subsídio universal ao consumo de gás em transferência focalizada para as famílias pobres, com o novo “auxílio gás” em 2002, e a destinação apenas aos trabalhadores pobres do “salário família”, anteriormente transferido a todos os trabalhadores com família, em 1998. A assistência é exemplar da combinação de estratégias de recalibragem interna e entre políticas adotadas na gestão Cardoso, com a ênfase crescente em transferências focalizadas e condicionais e o aumento relativo da assistência social no conjunto das políticas sociais.

A saúde também foi reformada. É do período a divisão de competências entre a União, os estados e os municípios, cabendo a estes últimos a maior participação relativa no financiamento e na prestação de serviços de saúde. O financiamento à saúde é relativamente estabilizado, inicialmente com uma contribuição específica de caráter provisório (a CPMF, em 1996), em seguida com a fixação de um gasto mínimo por habitante (1997) e, posteriormente, com a vinculação de receitas tributárias das três esferas de governo (2000), o que representou um primeiro passo para tornar o SUS uma realidade. Os principais programas então concebidos, da área de atenção básica, foram direcionados para comunidades carentes (Programa Saúde Família e Programa de Atenção Comunitária, ver Quadro 8.2); a lei dos medicamentos genéricos (1999) completa o conjunto principal de medidas destinadas a tornar a saúde mais acessível principalmente para os mais pobres. Contudo, a despeito das novas regras de financiamento, o gasto total em saúde aumenta pouco entre 1994 e 2002, cerca de meio ponto percentual do PIB e algo em torno de US\$350 *per capita*,⁴³ tendo declinado nos anos de 1995 e 1996. A expansão

⁴¹ Os programas condicionais, em função do valor diminuto dos benefícios, são muito efetivos para a redução da desigualdade entre os pobres e o alívio à pobreza.

⁴² Castro e Cardoso Jr. (2005). Entre 1994 e 2005, a assistência consome, respectivamente, 1% e 7% do gasto social federal. Cf. Guerreiro (2010). Ver Anexos Estatísticos.

⁴³ Os gastos de saúde e saneamento eram computados em conjunto até 2002. Entre 1994 e 2002, variaram de 4,3% a 4,8% do PIB. Em saúde, em 2002, consumiam 3,7% do produto. Dados em Guerreiro (2010). Ver Anexos Estatísticos.

dos programas básicos entre 1998 e 1999 foi, em parte, custeada pela redução absoluta dos gastos hospitalares a partir de 1998.⁴⁴ Ao fim e ao cabo, a CPMF não se revelou uma fonte significativa de recursos, os gastos subnacionais na realidade cobriram rubricas não diretamente relacionadas à saúde (era necessário lei complementar para regulamentar as vinculações orçamentárias das esferas subnacionais), e, finalmente, a desvinculação de recursos permitida pela DRU para alimentar o superávit fiscal se abateu também sobre os gastos nessa área. Vale mencionar que os gastos *per capita* brasileiros seguiram (e ainda seguem) muito abaixo dos gastos equivalentes em países desenvolvidos e em desenvolvimento na região, e que, a despeito da existência do SUS, a maior parte do dispêndio em saúde dos brasileiros segue sendo financiada pelas famílias (ver dados na seção 3).

Dinâmica semelhante se operou na educação, em que os gastos totais ficaram praticamente estagnados, enquanto os gastos no nível fundamental se expandiram, à custa, em parte, da estagnação e mesmo redução do dispêndio nos níveis médio, superior e infantil, seguindo a estratégia de “recalibragem interna”. Apesar da pequena elevação do % sobre o PIB em 1998, a queda entre 1995 e 1997 compensa a elevação no ano seguinte, e a prioridade da educação fica praticamente estagnada entre 1994 e 2002 em algo em torno de 4% do produto.⁴⁵ Quanto aos gastos reais em educação, aumentam apenas em 1998, caindo nos demais períodos, embora a queda não tenha sido suficiente para compensar a elevação naquele ano e os gastos totais tenham se elevado ligeiramente considerado o período de oito anos. Em termos dos níveis, o único que experimentou elevação efetiva foi o ensino fundamental, equivalente a 0,5 ponto percentual do PIB, e, enquanto o nível médio estagnou, o nível superior diminuiu continuamente,⁴⁶ e o infantil, muito embora com oscilações, caiu entre 1995 e 2002, seja em participação do produto, seja em termos reais.⁴⁷ Na descentralização levada a cabo no período, se acentuaram a responsabilidade municipal pela educação infantil e pelo ensino fundamental, a responsabilidade estadual pelo nível médio e a responsabilidade federal pelo ensino superior. Contudo, frente à prioridade política concedida ao nível fundamental, observou-se um aumento de sua participação relativa frente ao gasto com educação infantil nos municípios, justamente a esfera que tem a responsabilidade quase que exclusiva de manter esse nível, e ainda o maior peso do nível fundamental nos gastos estaduais, que são os principais responsáveis pelo nível médio.⁴⁸

⁴⁴ Sobre gastos em saúde por rubrica, ver Guerreiro (2010).

⁴⁵ Educação e cultura responderam por 5,3% do PIB, em 1994, e, em 2002, por 5,2%. No ano de 2002, a educação consumiu 3,8% do produto. Cálculos em Guerreiro (2010). Ver Anexos Estatísticos.

⁴⁶ A queda nos gastos reais nesse nível, entre 1995 e 2003, totalizou 15%. Cf. Guerreiro (2010). Dados sobre gastos nos três níveis encontram-se em Castro e Duarte (2008).

⁴⁷ A queda foi de 21% em termos dos gastos reais. Guerreiro (2010).

⁴⁸ Dados em Castro e Duarte (2008).

Algumas medidas governamentais na área de educação dão inteligibilidade à dinâmica do gasto (ver Quadro 8.2). Por um lado, no espírito da Constituição Federal, a nova Lei de Diretrizes e Bases de 1996 ampliou a definição de educação básica para incluir, ao lado do fundamental, os níveis infantil e médio, além de prever mecanismos para garantir a universalidade da mesma. Por outro, emenda constitucional do mesmo ano desconstitucionaliza a obrigatoriedade do ensino médio, o que se traduz, na prática, nas dificuldades de financiamento encontradas por esse nível. Ainda no mesmo ano, é constituído um Fundo para o desenvolvimento do ensino fundamental (FUNDEF), que se revela essencial para os bons resultados alcançados em termos de acesso ao longo do governo Cardoso, na medida em que define, para esse nível de ensino, regras de alocação e distribuição espacial de recursos, um valor mínimo por aluno a ser atingido inclusive com a suplementação de recursos federais em caso de necessidade e a valorização do docente. Por outro lado, ao excluir os demais níveis que haviam sido incluídos na nova definição de educação básica, acaba mantendo, na prática, a antiga concepção limitada ao nível fundamental. Quanto ao ensino superior, há expansão de instituições privadas de ensino, mas restrição ao crédito educativo em virtude da elevada inadimplência,⁴⁹ e aumento de vagas sem a ampliação de quadros e recursos em instituições públicas. Em suma, a estagnação dos dispêndios públicos em educação, aliada ao foco em segmento específico, confirmam a estratégia de recalibragem. E não obstante seja possível fornecer um retrato sintético da carência de recursos no setor, bastaria observar que, a despeito de serem os gastos públicos em educação básica muito mais importantes que os gastos privados (ao contrário da saúde), o dispêndio público *per capita* brasileiro situa-se muito abaixo do observado em países desenvolvidos e mesmo entre os vizinhos de região, como na saúde (ver dados na seção 3).

As políticas de emprego sofrem reforma relevante com o grande impulso dado às políticas ativas de mercado de trabalho, que apresentaram forte incremento no primeiro mandato (18% em termos reais). As políticas passivas, especialmente o seguro-desemprego, que vinham crescendo durante o primeiro mandato por conta da valorização do salário-mínimo, que é o piso do seguro, depois de uma queda entre 1999 e 2000 causada pela diminuição do número de benefícios e do valor médio, aumentam entre 2001 e 2002, quando o desemprego atinge cerca de 10%. Nesse ano, houve cinco milhões de segurados.⁵⁰ Contudo, justamente nesse período o valor despendido em qua-

⁴⁹ Cf. dados em Guerreiro (2010).

⁵⁰ Dados referentes às políticas de emprego do governo federal foram extraídos de Castro e Cardoso Jr. (2005).

lificação profissional cai bruscamente, indicando dois problemas: a dinâmica pró-cíclica das políticas ativas, quando o esperado seria que se expandissem com o aumento do desemprego, e a recalibragem interna em favor do item de gasto sobre o qual não há controle (exceto tentar frear o ritmo de valorização do mínimo, o que de fato ocorreu no período).⁵¹

Cabe mencionar ainda o progresso na questão agrária, ocorrido no governo Cardoso, o maior na história do país até então, com o assentamento de mais de 600 mil famílias de agricultores sem terra. Se ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) pode ser creditada a pressão exercida sobre o governo de então, a este último deve ser creditado o ter cedido a essa pressão, especialmente ao longo do primeiro mandato, dentro dos parâmetros do que certamente se revelou uma relação tensa (com o recrudescimento de manifestações e a criminalização do movimento e/ou de seus líderes). De fato, os gastos em organização agrária cresceram 45% em termos reais entre 1995 e 1998,⁵² mas se contraíram no segundo governo, o que acabou interferindo na própria sustentabilidade dos assentamentos já feitos.

Tudo somado, as estratégias principais de distribuição de recursos na área social no período como um todo se concentraram na maior participação relativa e absoluta dos gastos em assistência e saúde, e na ênfase nas camadas básicas de cada função. É inegável, contudo, que os anos Cardoso trouxeram as políticas sociais e o reconhecimento da chamada “dívida social” para o primeiro plano da atenção governamental, mesmo que o resgate dessa dívida continuasse a depender do crescimento econômico (que dependeria da estabilização, que dependeria do ajuste fiscal). Ao lado da recalibragem, o período testemunhou avanços institucionais na agenda de direitos sociais da Constituição, incluindo progressos na descentralização das políticas e no componente de participação, com a instalação de conselhos subnacionais para o gerenciamento e controle das políticas públicas, compostos por representantes dos segmentos envolvidos, como contrapartida para o recebimento de recursos federais. Quanto à descentralização, apesar de seguir sendo a União a principal responsável pelos gastos sociais públicos⁵³ e conservar, quanto às políticas descentralizadas, as funções “normativa, supletiva e redistributiva”, sua

⁵¹ O salário-mínimo sofreu ajustes reais nos anos Cardoso, mas mais por iniciativa do Congresso que do Executivo, que não converteu sua valorização em uma política governamental.

⁵² Castro e Cardoso Jr. (2005). Segundo Buainain (coord.) (2008), foram 608.655 famílias assentadas ao longo das duas gestões Cardoso, números contestados pelo MST como também incluindo regularização fundiária.

⁵³ A participação da União aumenta entre 1988 e 1994, e se reduz entre 1998 e 2002, provavelmente em função da redução do peso da Previdência na composição do gasto social total. O maior comprometimento orçamentário é dos municípios, que é de cerca de 60% em 2002, a partir de cerca de 50% em 1995. Dados em Guerreiro (2010).

presença foi majoritária e crescente apenas em Previdência e Assistência, enquanto a participação dos municípios cresceu em saúde e saneamento (invertendo a hegemonia que anteriormente era dos estados), o mesmo ocorrendo em relação a municípios e estados no que diz respeito aos gastos em educação (que eram em muitos casos principalmente federais). *Paripassu* à descentralização de competências, houve também a descentralização de recursos, com a atribuição de competência tributária adicional às esferas subnacionais e repasses federais institucionalizados a estados e municípios via o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. Ademais, houve progresso na definição de responsabilidade orçamentária por parte das esferas subnacionais.⁵⁴ Não obstante, os maiores impactos dessas iniciativas se fizeram sentir não tanto na capacidade de financiamento geral das políticas sociais como na melhor distribuição dos recursos no território nacional.

Em suma, a despeito da evolução institucional observada e da melhor distribuição espacial dos recursos, o período chama a atenção pelo limitado avanço dos serviços sociais, a desatenção a investimentos estratégicos, como em educação infantil, e a iniquidade vertical na cobertura previdenciária. De fato, em termos da efetividade do conjunto de medidas aplicadas e prioridades concedidas, destaca-se o pequeno progresso sobre a pobreza (que decresce muito em função do Plano Real, mas não nos anos posteriores)⁵⁵ e sobre a desigualdade (que apresenta queda em 2002, de cerca de 1 ponto percentual de Gini).⁵⁶ Como já mencionado, os indicadores de mercado de trabalho se deterioraram, e, embora o desempenho negativo não tenha sido “causado” pelas políticas sociais, a falta de interação virtuosa entre elas e as políticas macroeconômicas sugere uma explicação para a ineficácia das próprias políticas desenhadas para melhorar a situação no mercado de trabalho (como as políticas ativas). Sem desconsiderar a baixa progressividade dos próprios benefícios previdenciários (especialmente se computado o regressivo regime dos servidores públicos), possivelmente a maior causa da baixa eficácia redistributiva da previdência social seja o enorme contingente de brasileiros que está fora dela, contingente este que aumentou no período em análise. O país apresentou progressos na escolarização no nível fundamental, quando se aproximou do nível de universalização,⁵⁷ em resposta ao esforço feito nessa área, enquanto o analfabe-

⁵⁴ Por exemplo, em obediência ao artigo 212 da CF 1988, a União deve participar com 18% de sua receita de impostos, enquanto estados e municípios com 25%, para o financiamento da educação.

⁵⁵ A pobreza cai oito pontos percentuais entre 1993 e 1995, para 35,1%, e depois cai ligeiramente para 34,4% em 2002. Cf. Ipeadata.

⁵⁶ Cf. Ipeadata.

⁵⁷ No ano de 2000, no país, 94,5% é a taxa de escolarização líquida de crianças entre 7 e 14 anos, a partir de 83,8% em 1991. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em janeiro de 2012.

tismo, cujo enfrentamento não foi alvo de prioridade orçamentária específica, seguiu sua lenta queda histórica.⁵⁸ Contudo, mesmo no nível fundamental, a batalha pela qualidade continua por ser conquistada. Com a divulgação dos resultados do exame internacional PISA/OCDE, aplicados em estudantes de 15 anos que completaram o ensino fundamental, verificou-se que o Brasil se posicionou em último lugar em 31 países participantes, em 2000, e em penúltimo lugar (no exame de Matemática é o último posicionado), em 2003, de um total de 41 países.⁵⁹ Por fim, a escolarização média do brasileiro com 25 anos ou mais, foi, em 2002, de pouco mais de seis anos, tendo avançado menos de um ano nos oito anos analisados.⁶⁰ A mortalidade infantil teve uma queda importante entre 1990 e 2000, mas a um ritmo bastante inferior ao da década anterior, e ainda atinge 30 a cada 1.000 crianças nascidas vivas.⁶¹

Poderia parecer que a estratégia adotada nos anos Cardoso se aproximaria do ideal de crescimento social de Titmuss (Capítulo 2) em tempos de austeridade, ao enfatizar áreas e segmentos “básicos” mesmo sem ampliar gastos. Contudo, um projeto universalista redistributivo, como o imaginado por Titmuss, inclui normas de equidade vertical ao lado de critérios de equidade horizontal⁶² e acomoda ambos sob o manto da universalização da cobertura com adequação dos benefícios. É de se perguntar se esse projeto teria sido viável sob as condições econômico-financeiras adversas de então. Difícil saber; o certo é que não se concebeu a possibilidade de uma combinação alternativa entre políticas econômicas e políticas sociais: a possibilidade de o próprio gasto social contribuir para relaxar a restrição de recursos – a perspectiva do gasto social como investimento, que analisamos no Capítulo 3 – e de a política econômica ser condicionada por resultados sociais, apostas que serão arriscadas nos anos seguintes, como já veremos.

⁵⁸ Menos de quatro pontos percentuais entre 1995 e 2002, para 11,9%.

⁵⁹ Foi também o país com as maiores desigualdades de desempenho e a maior sensibilidade do desempenho do aluno ao seu perfil socioeconômico. Cf. Waltenberg (2005).

⁶⁰ O INEP não disponibiliza dados anteriores que permitam uma análise dinâmica, contudo, é perceptível que, em consonância com a baixa prioridade atribuída a esses níveis, o percentual de matrículas na faixa etária entre 0 e 3 anos em creches públicas é irrisório (5,5% do total de crianças entre 0 e 3 anos), enquanto em educação pré-escolar pública abrange pouco mais de um terço das crianças na faixa de 4 a 6 anos (37%); entre os adolescentes de 15 a 17 anos apenas 40% estão no ensino médio. Disponível em www.portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse e Figueiredo (2010).

⁶¹ Em 1980, era de 82,8 por 1.000; em 1990, 48,3 por 1.000; e em 2000, 30,1 por 1.000. Cf. IBGE – Censos Demográficos.

⁶² O que é um método questionável quando aplicado para alocar recursos entre distintos níveis de educação e saúde, sobretudo quando todos os níveis são insuficientes: bons resultados no nível fundamental são dependentes de professores com formação superior e de habilidades cognitivas desenvolvidas na infância.

Quadro 8.2 Políticas sociais no período 1995-2002

1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Concepção de educação básica como englobando a educação infantil (inclusive creches) e o ensino médio. Educação infantil sai do campo da assistência social e entra no campo da educação; define mecanismos de busca ativa para garantir a universalidade; preocupação com a qualidade nos vários dispositivos da lei.
	Emenda Constitucional retira a obrigatoriedade do ensino médio	CF 1988 previa a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; o novo texto estabelece a "progressiva universalização do ensino médio gratuito".
	Criação do FUNDEF (Fundo e Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)	Estabelece uma nova regra de financiamento e partilha dos recursos entre as esferas de governo, estabelecendo um valor <i>per capita</i> mínimo a ser despendido e atrelando o recebimento ao número de matrículas por município; valorização dos docentes, a quem caberão 60% dos recursos totais do Fundo.
	Implantação efetiva do BPC/LOAS	Extinção da RMV (em 2004 o BPC passa para a Assistência Social); redução da idade para 67 anos.
	Criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Combate ao trabalho infantil com transferência de renda para as famílias, condicional à frequência escolar.
	Programa Saúde da Família (PSF) e Programa de Agentes Comunitários da Saúde (PACS)	PSF: atendimento comunitário para detecção precoce e prevenção de doenças; PACS: ações educativas de saúde básica em comunidades pobres, especialmente rurais, com agentes da própria comunidade.
	CPMF (contribuição provisória sobre a movimentação financeira)	Criada para estabilizar o financiamento à saúde (acabou se tornando substitutiva de outras fontes e sendo utilizada para outros fins).
	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)	
	SIMPLES	Simplificação tributária de tributos federais para micro e pequenas empresas, prevista na CF 1988.
1997	Instituído o Piso de Atenção Básica à Saúde (PAB)	Fixada destinação mínima de recursos à saúde por habitante para cada município (aumenta o gasto por município e reduz a desigualdade no recebimento de recursos entre eles)
1998	Emenda Constitucional altera regras da previdência	RGPS: Aumento do tempo de contribuição e introdução do fator previdenciário; mantido o sistema de repartição; a homogeneização das categorias de segurados; a universalização da cobertura do salário-maternidade; o pagamento do salário-família condicionado à comprovação da frequência do filho na escola; a eliminação gradual da escala de salários-base para o contribuinte individual.

Quadro 8.2 Políticas sociais no período 1995-2002 (continuação)

1998 (cont.)		RPPS: fim da aposentadoria proporcional e por tempo de serviço (substituída por tempo de contribuição), limite de idade (60H e 55M), carência no serviço público (10 anos) e no cargo (5 anos).
	Salário-família apenas para dependentes de trabalhadores de baixa renda	
1999	Lei que regulamenta a implementação da reforma da previdência	
	Lei dos medicamentos genéricos	Permite a comercialização de remédios genéricos, representando diminuição efetiva do preço dos medicamentos
2000	Emenda Constitucional nº 29 da Saúde	Vincula recursos à saúde: União deve aplicar no primeiro ano 5% a mais do que no ano anterior, e nos anos seguintes valor corrigido pela variação anual do PIB nominal; estados e municípios devem alcançar até 2004, respectivamente, 12% e 15% de seus orçamentos.
2001	Fundo de Combate à Pobreza	Reunião dos programas federais de transferência de renda para famílias pobres.
	Bolsa-escola	Programa federal de transferência de renda condicional para famílias pobres com filhos entre 7 e 14 anos.
	Plano Nacional de Educação	Estabelecimento de um sistema de avaliação, com metas e objetivos das esferas de governo.
	Bolsa alimentação	Programa de transferência de renda condicional vinculado ao Ministério da Saúde; beneficiava mulheres grávidas e crianças de até 6 anos.
2002	Auxílio gás	Transferência de renda para famílias pobres em substituição ao subsídio ao consumo do gás de cozinha.

Fonte: Elaboração própria. Várias fontes.

2. CIDADANIA E PROSPERIDADE (2003-2009)⁶³

Na era Lula, as políticas do estado do bem-estar ganham novo alento. A novidade principal está na experimentação de novos modos de interação entre as políticas sociais e as políticas econômicas, em um modelo de “crescimento redistributivo” (Kerstenetzky, 2011). De fato, o país testemunhou uma aceleração do crescimento baseada em boa medida na expansão das políticas e dos gastos sociais, especialmente as transferências governamentais

⁶³ A análise termina no ano de 2009, em função dos dados disponíveis.

e a valorização do salário-mínimo, com resultados inéditos em termos de redução consistente da pobreza e da desigualdade. Pode-se afirmar que a inovação principal se traduziu na aposta na possibilidade de o gasto social contribuir não apenas para o alcance de direitos, como também para relaxar suas próprias condições de financiamento, tornando o orçamento social de certo modo endógeno à própria política social. Uma inovação secundária, porém digna de nota, dado o ineditismo na história brasileira, foi certa modulação da própria política econômica por condicionalidades sociais. Em conjunto, essas mudanças configuram exemplos das “políticas sociais economicamente orientadas” e “políticas econômicas socialmente orientadas”, discutidas no Capítulo 3, que se tornaram traços distintivos do modelo de desenvolvimento escandinavo.

Contudo, há três qualificações importantes. Em primeiro lugar, o período Lula se desdobra em dois subperíodos, diferenciados quanto à prioridade concedida aos aspectos de ativação do gasto social, sendo esta mais explicitamente assumida no subperíodo entre 2006 e 2009. Em segundo lugar, a permanência da prioridade absoluta à estabilidade econômica tem preservado o controle da inflação como o principal objetivo da política macroeconômica (o que explica o *stop and go* nas políticas de curto prazo); para sua consecução, a política monetária (juros elevados) e a política fiscal (busca de resultados primários positivos com a manutenção da DRU) foram instrumentalizadas. Uma terceira qualificação é a relativa ausência de prioridade ao investimento em serviços públicos sociais, cuja expansão autônoma não é vista como um impulso da mesma ordem de importância que a expansão autônoma das transferências, seja em sua função de garantia de direitos, seja em seus efeitos econômicos sobre o emprego, a renda e a capacidade produtiva. No que se segue, detalharemos as principais mudanças procurando observar ampliação de direitos sociais e efeitos econômicos.

Assim como a 1ª sinfonia de Brahms é por vezes dita a “décima de Beethoven”, o primeiro ano Lula poderia ser considerado o nono ano Cardoso. Em resposta a intenso ajuste monetário e fiscal,⁶⁴ o ano de 2003 foi um ano de baixo nível de atividade,⁶⁵ aumento do desemprego,⁶⁶ queda dos salários médios, da massa salarial e dos salários reais.⁶⁷ Este ajuste, por sua vez, se seguiu ao

⁶⁴ A taxa nominal de juros SELIC alcançou a média de 23,26% em 2003, contra 19,09% em 2002, e a meta de superávit foi elevada de 3,75% para 4,25%. Dados em Barbosa e Souza (2010).

⁶⁵ Variação no PIB de 1,1%.

⁶⁶ Aumento de 9,2%, em 2002, para 9,7% em 2003 (PNAD).

⁶⁷ Dados em Barbosa e Souza (2010). Ver Anexos Estatísticos.

ataque especulativo contra o real⁶⁸ em reação à candidatura e posterior vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores. Ainda nesse ano, tanto o investimento da União quanto o reajuste do salário-mínimo foram próximos a zero. Em outras palavras, a reação contra a crise foi a habitual política pró-cíclica brasileira, acionada na crise do final dos anos 1990: aperto fiscal e monetário acompanhando e aprofundando a desaceleração econômica.

A recuperação econômica, que veio já a partir do final de 2003 e ao longo de 2004, se apoiou substancialmente no excepcional desempenho das exportações brasileiras, que cresceram mais de 15% embaladas pela recuperação da economia mundial, contribuindo com a maior taxa de crescimento isolada dentre todos os componentes da demanda agregada para a elevação de 5,7% do PIB naquele ano.⁶⁹ Porém, decisões de política econômica e social em 2004 também pesaram a favor, como a elevação do salário-mínimo real em 3,7%, o substancial aumento das transferências governamentais e a expansão do crédito, fazendo com que o consumo interno também desse sua contribuição para o crescimento. Apesar de ter então havido uma elevação expressiva do nível de investimento, o temor do retorno à inflação prevaleceu na equipe econômica: um novo aperto monetário e fiscal em 2005⁷⁰ freia o crescimento do produto no patamar de 3,2%. Especificamente quanto às políticas sociais, a ênfase compensatória no combate à pobreza segue dominando os principais programas sociais, como o Programa Bolsa Família, que é implementado em 2004 em escala duas vezes maior que os programas de renda a que vem paulatinamente unificar. O salário-mínimo, ainda que valorizado em 2004 e 2005, não é institucionalizado como o eixo da mudança social que virá nos anos seguintes.

O que ocorre nos subperíodos seguintes, 2006-2008 e 2008-2009, mais claramente indica a crescente instrumentalização das políticas sociais para o crescimento econômico, além de certa modulação das políticas econômicas pelos seus possíveis impactos sociais – sem, contudo, reverter a prioridade absoluta concedida à estabilização econômica. Há duas leituras possíveis dessa inflexão: uma delas privilegia a noção de um planejador central que antecipou com clareza os resultados, se apoiando nos princípios e metas estabelecidos no Plano Plurianual de 2004-2007 (PPA), em que a prioridade ao social é estabelecida como um modulador dos processos de crescimento e é avançado um “modelo do consumo de massa”. A outra interpretação é que

⁶⁸ O *gap* entre as taxas de juros dos títulos soberanos brasileiros e americanos se elevou em mais de nove vezes entre janeiro de 2002 e janeiro de 2003. Dados em Baer (2008).

⁶⁹ Barbosa e Souza (*op. cit.*); Baer (*op. cit.*).

⁷⁰ A meta de superávit fiscal foi então elevada para 4.75%.

teria havido mudança de rumo em 2005, quando o país quita a dívida com o FMI e ganha espaço para maior discricionariedade na condução da política econômica, a partir de uma aposta na conjunção virtuosa entre política social e política econômica, que passa então a ser incrementalmente perseguida, lastreada no aprendizado prático em 2004 e 2005 – não exatamente na mesma linha do que fora propugnado no PPA.⁷¹ A segunda leitura parece mais provável, mas, de todo modo, aqui não dependemos de uma definição quanto a isso para analisar a interação entre as políticas sociais e as políticas econômicas na era Lula.

No subconjunto de políticas aqui denominado “políticas sociais economicamente orientadas”, destacam-se a ampliação das transferências governamentais – aí incluídas as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado, urbano e rural, as políticas e programas assistenciais, como o BPC/LOAS e o programa Bolsa Família, o seguro-desemprego e o abono salarial – e a política de valorização do salário-mínimo. Esta última é consistentemente perseguida, sobretudo, a partir do ano de 2007, quando é firmado o Pacto pela Valorização do Salário-Mínimo. Com o pacto, a valorização do mínimo se torna uma política de governo, com um mecanismo de reajuste institucionalizado que incorpora o crescimento da inflação e do produto. O impacto dessa política é sentido não apenas nos salários percebidos no mercado de trabalho – diretamente o salário dos trabalhadores formais e indiretamente também os salários dos trabalhadores informais que têm o mínimo como valor de referência –, como também sobre o conjunto de transferências governamentais, pois, à exceção do PBF, que não é um benefício institucionalizado, todos os demais benefícios o são e têm como piso o salário-mínimo. A elevação do mínimo, contrariando algumas expectativas, foi em geral acompanhada pelo incremento do emprego e da formalização e pela redução do desemprego – portanto, também, por aumento do salário médio e da massa salarial. A influência do mínimo sobre a distribuição de renda, seja no mercado de trabalho, seja nas transferências governamentais, foi progressiva; por serem os rendimentos de uma porção significativa e crescente de trabalhadores e beneficiários de transferências do governo, sua contribuição para a redução da desigualdade experimentada no país desde 2004 (quando o Gini cai mais de três pontos percentuais, de 0,572 para 0,538 em 2009) foi

⁷¹ A compreensão no PPA era muito mais ambiciosa: o modelo do consumo de massa seria capaz de provocar ganhos de produtividade (investimento, modernização e inovação do setor privado) que, com a intervenção governamental para compensar o problema clássico do excedente de mão de obra não qualificada, reverteriam para os trabalhadores em substanciais ganhos de salários reais. Cf. Plano Plurianual 2004-2007.

amplificada pelo elevado peso na renda familiar dos rendimentos do trabalho em conjunto com as transferências.⁷²

O efeito dessas “políticas sociais economicamente orientadas”, em termos de expansão da proteção social, segurança econômica e equidade, foi então acrescido dos efeitos econômicos: crescimento do produto, emprego e formação, aumento da arrecadação e do investimento privado, e estabilização do consumo. A elevação do poder aquisitivo dos segmentos mais pobres da população, bem como de uma massa significativa de trabalhadores do setor formal e informal, permitida pela expansão das transferências e pela valorização do salário-mínimo, redundou, sobretudo no período entre 2006 e 2008, em uma expansão sem precedentes do consumo doméstico de massa que foi o principal motor do crescimento econômico recente – e no período de crise entre 2008 e 2009 foi o principal colchão suavizador da desaceleração econômica induzida pela crise financeira internacional. De fato, entre 2006 e 2008, o crescimento do consumo interno, puxado por suas altas taxas de crescimento e por seu elevado peso na demanda agregada (cerca de 60%), foi o principal responsável pelo crescimento do produto: suas taxas de crescimento superaram o crescimento do produto por 14 trimestres seguidos, situando-se em média em 6,1% contra 5,1% do crescimento do PIB.⁷³ Além do impacto direto sobre o crescimento, o incremento no consumo doméstico acabou contribuindo para o aumento da arrecadação fiscal até mesmo por se fazer acompanhar de expansão mais do que proporcional do emprego formal: a informalidade caiu continuamente entre 2005 e 2009 de 45,9% para 41,7%, e a taxa de emprego formal cresceu em ritmo superior ao produto (5,9% *versus* 5,1%).

A inserção de amplos contingentes da população no emprego com proteção social e no mercado de consumo de bens duráveis/não duráveis e serviços representou a mercantilização, no sentido abonável do termo, de milhões de pessoas: o direito ao emprego lícito, com segurança econômica e proteção social, e o direito a usufruir de um padrão de consumo mínimo que está disponível para tantos outros. Em conjunto, transferências do governo federal e salário-mínimo afetaram diretamente mais de 40 milhões de pessoas (cerca

⁷² Segundo estimativas de Soares (2011), dois terços da queda da desigualdade no Brasil se devem ao mercado de trabalho, um quarto deste efeito vem diretamente do salário-mínimo. Mas o mínimo também reduz a desigualdade nas aposentadorias e pensões e exerce um efeito farol sobre as remunerações no mercado informal. Esses efeitos ainda carecem de estimação. J. Saboia (2007) estabelece a redistributividade do salário-mínimo via simulações.

⁷³ Dados em Barbosa e Souza (2010). É de se notar que a formação bruta de capital fixo também cresceu aceleradamente, em média a 12,4% ao ano no período, e apesar de ter um peso bem menor na demanda agregada, este peso veio aumentando, de 16,4% em 2006 para 18,7% em 2008.

de 22 milhões de pessoas ocupadas, nos quais se incluem 10% dos ocupados formais e 15% de informais, mais 18 milhões de pessoas na seguridade social),⁷⁴ fora as 11 milhões de famílias recipientes do Programa Bolsa Família. A maciça batida em retirada do contingente da pobreza em anos recentes fez alguns analistas enxergarem no fenômeno a formação de uma “nova classe média”, formada pelo quinto intermediário da distribuição de renda (a classe de renda “C”), os novos detentores de carteiras de trabalho.⁷⁵ O crescimento do consumo de massa acabou estimulando o investimento privado, sobretudo em construção residencial.⁷⁶

Finalmente, há que se considerar outro efeito econômico: a função de promoção de estabilidade macroeconômica do gasto social contracíclico em conjuntura de crise. Entre 2008 e 2009, segundo relatório do Ipea,⁷⁷ o gasto social autônomo funcionou, via garantia de renda, como estabilizador automático da demanda agregada, especialmente do componente do consumo das famílias, que foi pouco afetado pela crise de 2008, tendo inclusive experimentado um lento crescimento no período. As medidas então adotadas na área social representaram um verdadeiro pacote fiscal contracíclico: manutenção do aumento real do mínimo; adição de duas parcelas extras para o seguro-desemprego; mudanças na linha de corte do Bolsa Família e no valor do benefício que permitiram o ingresso de novas famílias dentre as já constantes do cadastro único do MDS e aumentaram os repasses (a meta passa a ser atender 12,9 milhões de famílias); e aumento dos investimentos públicos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em habitação popular e para a classe média baixa. Aparentemente, a desigualdade continuou a cair até mesmo em 2009.⁷⁸

Alguns efeitos do gasto social autônomo sobre o produto e a renda foram recentemente estimados. Com base na matriz de insumo produto das contas nacionais brasileiras, Castro *et al.* (2011)⁷⁹ calcularam um efeito multiplicador do gasto social autônomo maior do que um e superior ao multiplicador de expor-

⁷⁴ Estimativas em Ribeiro (2011).

⁷⁵ Neri (2011).

⁷⁶ A sustentabilidade do círculo virtuoso em que o consumo doméstico de massa estimula a geração de empregos e este estimula o consumo vai depender do grau em que esse consumo adicional esteja sendo atendido com produção no país. É possível que já esteja ocorrendo, no caso de bens duráveis, especialmente, certo vazamento dessa demanda adicional para bens manufaturados importados da China, o que deve exigir, entre outras medidas, recalibragem da política monetária.

⁷⁷ Ribeiro (2011).

⁷⁸ Cálculo de Soares (2011) mostra uma queda de 0,5 pp no coeficiente de Gini em 2009 (para 0,538) e possível queda, com base em dados para as regiões metropolitanas, nos anos de 2010 e 2011.

⁷⁹ Castro, Mostafa e Herculano (2011).

tações e investimentos na construção civil. A razão seria o fato de estes gastos incidirem sobre os estratos de renda com maior propensão a consumir e menor propensão a importar. Os maiores efeitos sobre o produto encontrados no exercício foram os causados pelos gastos em educação (1,85) e saúde (1,70), enquanto os gastos em transferências apresentaram os maiores efeitos de multiplicação de renda das famílias (2,20). Além disso, os autores mostraram que todos esses gastos são progressivos, incluindo as aposentadorias do regime geral da previdência (a previdência do setor privado), contribuindo para diminuir a concentração na distribuição de renda: os mais progressivos são as transferências para os pobres, seguidas pela saúde, previdência e educação, na qual pesam os dispêndios com ensino superior. Finalmente, os autores estimaram que mais de 50% do gasto autônomo retorna sob a forma de arrecadação.⁸⁰ Em poucas palavras, as políticas sociais economicamente orientadas teriam o potencial de contribuir para um crescimento redistributivo e autossustentável do produto e da renda.

Outro conjunto de políticas experimentadas no período foram as “políticas econômicas socialmente orientadas”. Trata-se das políticas macro e microeconômicas que foram moduladas por impactos sociais antecipados. Houve uma variedade delas: monetárias, fiscais e regulatórias. Entre as políticas monetárias socialmente moduladas estão o crédito consignado, que permitiu a inclusão financeira de milhões de aposentados do regime geral que não tinham acesso ao crédito e puderam acedê-lo tendo como colateral as transferências que recebiam do governo;⁸¹ o crédito subsidiado direcionado, que tornou a casa própria socialmente acessível e também se dirigiu à agricultura familiar e, de um modo geral, a tendência à redução da taxa básica de juros, mais clara a partir de 2006, e que também impulsiona o crédito. O volume de expansão de crédito permitido por essas medidas, junto com algumas desonerações pontuais, como ocorreu com automóveis em 2009, abriu o acesso a bens duráveis de consumo às classes populares, consumo que, de resto, cresceu continuamente. Do lado da política fiscal, novas regras foram estabelecidas para o cálculo do superávit primário a partir de 2007, envolvendo o desconto de investimentos públicos do PAC (dentre os quais se incluem infraestrutura urbana social); correção da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física, que favoreceu a classe média, melhorando a distribuição de renda entre os que pagam impostos;⁸² corte de

⁸⁰ Mas são os mais pobres que contribuem relativamente mais, dado o alto peso dos impostos indiretos na carga tributária brasileira.

⁸¹ Muito embora sempre se possa questionar o grau de equidade de uma política como essa, tendo em vista as elevadas taxas de juros e o crescente endividamento das classes populares.

⁸² Porém, como nota Ribeiro (2011), tendo representado uma pequena desoneração justamente do imposto mais progressivo de nossa estrutura tributária, pode ter contribuído para um aumento da concentração da carga tributária.

impostos indiretos sobre trigo e derivados, em resposta ao aumento dos preços internacionais em 2008; aumento do investimento público e do investimento privado induzido em infraestrutura social (sobretudo em habitação popular e saneamento); simplificação tributária para facilitar a formalização de negócios e empregos, especialmente entre os microempreendedores (MEI), e a adesão de contribuintes facultativos; várias desonerações fiscais contracíclicas em 2008 e 2009; e, finalmente, a política de sustentação dos gastos subnacionais em 2009 (especialmente para cobrir a diminuição ocasionada pela crise de investimentos subnacionais em água, saneamento e transporte urbano). Por último, entre as políticas regulatórias moduladas pelo social destacam-se a adoção de tarifas sociais, especialmente no setor de energia, e, de modo geral, a nova ênfase das agências reguladoras não tanto nas vantagens do investidor privado quanto nas dos consumidores.

Vamos agora passar à análise da dinâmica própria das políticas e gastos sociais no período. Notaremos que, se é verdade que houve expansão do gasto social em cerca de 2,3 pontos percentuais do PIB até 2009,⁸³ representando um volume importante de recursos dada a expansão média do produto, as reformas foram bem menos ousadas que o experimentado com a interação entre políticas econômicas e sociais. A proteção social avançou mais relativamente às políticas de promoção de igualdade de oportunidades. Chama a atenção a introdução de regras para o aprofundamento da equidade vertical, que se traduziram na extensão do acesso à proteção social ao vasto contingente de trabalhadores informais e na ampliação da assistência social.

No âmbito das transferências governamentais houve expansão de cerca de 1 ponto percentual de PIB no período entre 2002 e 2009,⁸⁴ continuando estas a absorver aproximadamente 50% do gasto social total. Essa expansão foi modulada por alguns movimentos. Em primeiro lugar, pelo incremento mais do que proporcional das transferências assistenciais – elas crescem cerca de 50% entre 2002 e 2009⁸⁵ – e por uma leve tendência à redução relativa do gasto previdenciário entre 2006 e 2008,⁸⁶ movimento que já se vinha observando desde o segundo governo Cardoso. O segundo aspecto particularmente notável foi a ampliação da “inclusão previdenciária”, que, em acréscimo à busca de maior

⁸³ Segundo nossos cálculos, o gasto social consolidado das três esferas de governo e considerando as funções educação e cultura, saúde e saneamento, previdência e assistência, passou de 20,6% do PIB em 2002 para 22,9% em 2009, em um período de sete anos. Entre 1994 e 2002, a variação foi de 1,3 pp, em um período de 8 anos. Ver Anexos Estatísticos.

⁸⁴ De 10,5% para 11,4% do PIB.

⁸⁵ Consideradas as transferências assistenciais totais, não apenas as federais, elas passam de 0,9% para 1,36% do PIB.

⁸⁶ Revertida em 2009 como reflexo da crise.

equidade horizontal e sustentabilidade financeira perseguida na administração anterior, introduz mais explicitamente o objetivo de intensificação da equidade vertical no sistema. Quanto à assistência, as transferências governamentais constitucionais focalizadas nos pobres e sem condicionalidades (BPC e RMV) seguem perdendo importância relativa, respondendo agora por 60% do total de transferências assistenciais,⁸⁷ em favor do principal programa de renda condicionada, que é o Bolsa Família, programa que unificou e foi paulatinamente substituindo o conjunto de programas de transferência de renda para os pobres da época Cardoso.

A expansão da rede de transferências com as qualificações mencionadas se fez por meio de várias medidas. Em primeiro lugar, há que mencionar a reforma da previdência de 2003 que incidiu especialmente sobre a previdência do servidor público criando regras mais rígidas para a aposentadoria e fórmulas de cálculo de benefícios mais restritivas, além de prever um sistema de inclusão de trabalhadores de baixa renda; nesse espírito, em 2005, trabalhadores domésticos não remunerados passam a ser admitidos no sistema mediante contrapartidas mais favoráveis que as exigidas aos trabalhadores urbanos. Adicionalmente, uma série de incentivos tributários a partir de 2006 visa a incluir os trabalhadores informais, por meio de simplificação e redução de tributos para micro e pequenas empresas e trabalhadores individuais, e consegue de fato expressiva adesão dos negócios⁸⁸ e um influxo importante de contribuintes individuais.⁸⁹ Porém, o maior impacto sobre a cobertura foi causado pelo crescimento mais do que proporcional do emprego formal no Brasil, que é, em princípio, um emprego com proteção social: de fato o contingente de segurados com carteira assinada foi o que mais cresceu.⁹⁰

Quanto à assistência, em 2003, o estatuto do idoso reduz para 65 anos a idade de elegibilidade ao BPC (como previsto na CF 1988) e, em 2007, há o afrouxamento do conceito de deficiência no BPC – ambas as medidas são responsáveis por um aumento do quantitativo de beneficiários. Mas a maior reforma se passa nos programas de renda condicionada: estes são unificados e

⁸⁷ Dados em Vários (2011b).

⁸⁸ Rangel *et al.* (2008).

⁸⁹ Os contribuintes individuais cobertos que eram 7,2% em 2002 cresceram para 8,8% em 2009, o crescimento mais rápido entre as categorias de segurados. Entre os contribuintes individuais estão incluídos os conta própria, empregadores e empregados sem carteira, que foi o grupo que cresceu mais. Cf. Vários (2011).

⁹⁰ A elasticidade emprego formal do PIB entre 1999 e 2006 foi 1,9 e a do emprego total foi igual a 1,0, revelando que o emprego formal cresceu por sobre o informal. A categoria de segurados com carteira cresceu em 8,4 pontos percentuais entre 2002 e 2009.

significativamente ampliados com o Programa Bolsa Família, que já nasce 60% maior que o Bolsa Escola,⁹¹ atingindo 12,4 milhões de famílias em 2009.

A esse maior esforço de transferências e de medidas proativas (ver Quadro 8.3) correspondeu uma expressiva expansão da cobertura de riscos sociais como envelhecimento, invalidez, desemprego, viuvez, doença, acidente de trabalho, maternidade, pobreza e pobreza extrema. No âmbito da proteção principalmente previdenciária estão contemplados, diretamente, 60% da população economicamente ativa (PEA) e, indiretamente, mais de 70% da população total,⁹² com a simultânea redução de situações de iniquidade horizontal e vertical e sem aumento das necessidades de financiamento fiscal do sistema.⁹³ Considerada como um todo, a rede de transferências é progressiva, contribuindo para a redução da pobreza, da pobreza extrema e da desigualdade na distribuição de renda (ver Tabela 8.1).

Permanecem, porém, várias insuficiências e distorções. Mais de 40% da população economicamente ativa continuam em 2009 sem qualquer proteção previdenciária direta, sendo apenas parcialmente alcançáveis pela rede de assistência.⁹⁴ A cobertura previdenciária, por sua vez, ainda encobre várias iniquidades horizontais, envolvendo regras e benefícios diversificados, notadamente entre os segurados do setor privado e os do setor público – essas iniquidades por sua vez reverberam na distribuição de renda.⁹⁵ Quanto à rede de benefícios assistenciais, ela acomoda diferentes critérios de pobreza (um quarto do salário-mínimo para os idosos e pessoas com deficiência do BPC/LOAS; metade do mínimo para famílias com crianças e adolescentes no PBF), de adequação (necessidades básicas, implícita no BPC indexado ao mínimo, e alívio à po-

⁹¹ Ao contemplar também famílias em pobreza extrema e sem crianças.

⁹² Em termos de % da PEA, a cobertura aumenta de 53,8%, em 2002 para 59,3%. A cobertura direta e indireta, que inclui os dependentes legais dos segurados, já havia atingido 76,24% em 2002 e caíra para 66,73% e 65,8% da população em 2003 e 2004, recuperando-se a partir daí. Cf. Vários (2011a).

⁹³ Boletim do Ipea calcula em 1,35% do PIB essas necessidades em 2009, contra 1,65% em 2004, no que diz respeito ao RGPS. E a razão principal são os benefícios não contributivos do sistema (os rurais). Quanto ao RPPS, elas são bem maiores: correspondem a 2% do PIB. Cf. Vários (2011a).

⁹⁴ Desses, 31,4% são desprotegidos ocupados (o restante são os desempregados), ou seja, trabalhadores informais, principalmente agrícolas (23% do total), mas também do comércio e de reparação (20%), da construção civil e da indústria (13% e 12%, respectivamente). O maior problema é o setor agrícola, que, mesmo absorvendo cada vez menos trabalhadores, foi o único que não experimentou redução de informalidade entre 2002 e 2009. Cf. Vários (2011a).

⁹⁵ Cf. Hoffmann, 2010, *apud* Vários (2011a): enquanto a razão de concentração dos benefícios dos segurados do segmento privado (0,48 em 2008), que mede a desigualdade na distribuição de benefícios entre eles, é inferior à desigualdade média de todos os rendimentos (0,56), a razão de concentração dos benefícios da previdência de servidores públicos é bem mais elevada (0,82) que a desigualdade na distribuição de todos os rendimentos.

breza, explícito no PBF, cuja intensidade é dada pela combinação tamanho do orçamento-quantitativo de famílias a serem atendidas, metas estabelecidas pelo governo federal),⁹⁶ status jurídicos variados (direitos constitucionais e programas dependentes de orçamentos) e, portanto, vários pontos cegos (por exemplo, um idoso ou deficiente ou qualquer adulto que viva em família sem crianças e/ou adolescentes, cujos rendimentos se situem na faixa entre um quarto e meio salário-mínimo, ou, ainda, os numerosos erros de exclusão do não juridicamente exigível Programa Bolsa Família).⁹⁷

A segmentação da rede de proteção social segue sendo um problema a exigir atenção. Ainda que se venha movendo em direção mais inclusiva, o sistema nem desmercantiliza nem neutraliza a estratificação resultante das relações mercantis de modo significativo, já que a expansão da cobertura não veio acompanhada de universalização com adequação. Passos importantes foram dados com a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em termos de padronização de ações e responsabilidades, porém não ainda em termos da definição de comprometimento fiscal por parte das várias esferas de governo. O segmento que mais segue subfinanciado é o da provisão de serviços socioassistenciais,⁹⁸ importante para a complementação dos benefícios monetários aos pobres e socialmente excluídos, bem como para prover os cada vez mais necessários serviços de cuidado para idosos.

Quando nos voltamos para os serviços sociais públicos, observamos uma evolução principalmente incremental de iniciativas e gastos, com uma importante correção de rumo na educação, que, contudo, não se traduziu em claro aumento de prioridade. Gastos em educação e saúde, ao final de sete anos, se fixaram em torno de 10% do PIB em 2009, a partir de algo pouco abaixo de 8% em 2002. Embora este tenha sido um período de crescimento médio do produto superior a 3,5%, o ritmo de crescimento dos gastos não foi suficiente para alterar a situação de subfinanciamento desses setores. O gasto público por estudante no Brasil continua se destacando como muito baixo até mesmo para os padrões latino-americanos: é um terço do (baixo) gasto chileno nos níveis pré-primário e fundamental, e menos de

⁹⁶ O valor do benefício médio do Bolsa Família ficou abaixo da linha de pobreza extrema de R\$70,00 nas regiões Nordeste (R\$65,29) e Norte (R\$66,21), em 2009, ficando pouco acima no Brasil como um todo (R\$72,42). Cf. Vários (2011b).

⁹⁷ Segundo especialistas, o Cadastro Único de pobres do PBF teria um potencial de 19 milhões de famílias (vivendo abaixo da linha de pobreza de meio salário-mínimo). Outro problema é que o Censo de 2010 revelou a existência de 16 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema no país e não se sabe se essas cerca de 4 milhões de famílias estão incluídas no CadÚnico. Cálculos de Lustig (2011), baseados na POF 2008-2009, dão conta de um erro de exclusão do PBF de cerca de 45% dos extremamente pobres.

⁹⁸ O PBF, que absorve 37% do orçamento do MDS, corresponde a menos de 0,4% do PIB; o BPC absorve outros 56,1%. Vários (2011b).

um quarto do gasto *per capita* desse país com o nível médio.⁹⁹ O gasto público *per capita* em saúde segue o mesmo padrão: US\$385 com paridade de poder de compra (ppc) no Brasil, US\$495 ppc em nove países na América Latina¹⁰⁰ e US\$2.859 ppc na OCDE.¹⁰¹ Considerando-se que educação e saúde, em todos os níveis, são, constitucionalmente, direitos do cidadão e dever do Estado, temos ainda um longo caminho a percorrer.

Em termos de provisão, é a educação o serviço social que mais tem se aproximado da meta de universalização do acesso público: cerca de 70% do gasto total em educação no país é público (retirando-se o ensino superior, o gasto público supera 80% do total). Embora a democratização do acesso esteja muito mais próxima da realidade no nível de ensino fundamental, em que os mais de 32 milhões de estudantes no sistema público representam 90% do universo de estudantes nesse nível – caindo para pouco mais de 80% no ensino médio, 65% na educação infantil e cerca de um terço no ensino superior –, tem havido progressos inegáveis.

O principal progresso foi a recuperação do caráter sistêmico da educação, em que se reconhece as interdependências entre os níveis. Tal recuperação se deu com a expansão de todos os níveis de ensino: todos experimentaram aumento de participação no produto.¹⁰² Com o Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, envolvendo todo o ensino básico. O Fundo aplica o conceito de educação básica explicitado na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 para a alocação de recursos, restituindo a obrigatoriedade ao ensino médio, apontando na direção da obrigatoriedade da educação infantil, e adicionando recursos.¹⁰³ Com emenda constitucional em 2009, se estendeu a obrigatoriedade do ensino para a faixa de 4 a 17 anos (já prevista na Lei de Diretrizes e Bases de 1996), na prática obrigando o Estado a prover também o ensino pré-escolar. Com os programas de extensão do acesso à universidade privada via bolsas (e isenções tributárias para as instituições optantes) – o PROUNI –, e à universidade pública – o REUNI, que interiorizou a universidade pública

⁹⁹ No nível médio, por exemplo, o gasto por estudante em dólares com paridade de poder de compra (\$ppc) foi de 849,30 no Brasil e 3649,00 no Chile, 8390,7 na Alemanha e 10,466,70 nos Estados Unidos, em 2005. Para dados comparáveis de *per capita* (ppc) nos diversos níveis de ensino, calculados para o ano de 2005, refira-se a Kerstenetzky e Alvarenga (2009).

¹⁰⁰ Brasil, Colômbia, Venezuela, Chile, Cuba, Costa Rica, Argentina, Uruguai, México.

¹⁰¹ Para cálculos para o ano de 2008, refira-se a Kerstenetzky e Alvarenga (2011).

¹⁰² Os dados entre 2004 e 2009 revelam: EF de 1,85% passa a 2,3% do PIB; ES, de 0,28% passa a 0,67%, EI, de 0,21% passa a 0,3%; EM, de 0,28% passa a 0,37%.

¹⁰³ Aumenta a participação da União.

no país –, é dilatado o acesso à educação superior. Há ainda várias iniciativas na educação técnica e profissionalizante.¹⁰⁴ Em consequência, se elevaram as taxas de frequência líquida nos níveis de ensino; no ensino médio, de 40%, em 2002, para 54%, em 2008; na educação pré-escolar de crianças entre 4 e 6 anos, de 45% para 50%; nas creches, de crianças entre 0 e 3 anos, de 5,5% para 8,4%;¹⁰⁵ e no ensino superior de jovens entre 18 e 24 anos, de 6,5% em 1998 para 13% em 2007, além de se registrarem menores desigualdades regionais, espaciais, de cor e de gênero, especialmente no nível fundamental, no qual elas praticamente desapareceram. Contudo, o maior acesso à educação, que na verdade foi bastante diferenciado em relação aos níveis, destacando-se de fato apenas o quase universalizado nível fundamental, não se converteu em resultados satisfatórios, indicando um progresso ainda lento: o analfabetismo segue privando quase 10% dos brasileiros do acesso às letras; quase metade das crianças que frequentam a escola não sabe ler e escrever aos 14 anos;¹⁰⁶ os anos de escolarização avançaram pouco, mais um ano em sete anos (7,1, em 2009, abaixo dos obrigatórios oito anos da Constituição de 1967), os resultados em testes nacionais e internacionais continuam muito deficientes, assim como altos são os indicadores de evasão e repetência. Com exceção das universidades, o sistema público acolhe principalmente estudantes de baixa renda e, ultimamente, com a emergência dos emergentes da pobreza, começa a experimentar a fuga também desse segmento para o ensino privado, que é, na média, de melhor qualidade. Finalmente, chama a atenção a ausência de qualquer prioridade específica para a educação infantil, cuja incidência sobre a reprodução das desigualdades se encontra solidamente estabelecida (ver Capítulo 5).

Quanto à saúde, os gastos no Brasil continuam sendo majoritariamente incorridos pelas famílias (mais de 55%), segundo o modelo herdado pelo regime militar, a despeito da criação do SUS em 1988. É bem verdade que o dispêndio público em provisão pública vem aumentando absoluta e relativamente, mas de modo muito lento. O SUS é ainda muito dependente da provisão privada;¹⁰⁷ em alguns segmentos, a dependência é praticamente integral.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Ver Corbucci *et al.* (2008).

¹⁰⁵ A meta do PNE para as creches era de 50% e para a educação pré-escolar era de 80% até 2011. Cf. Inep e Figueiredo (2010).

¹⁰⁶ Benevides (2011), com base em dados do IBGE 2008, calculou em 45% do total de estudantes nessa faixa etária.

¹⁰⁷ Leitos hospitalares, diagnose e terapia, principalmente: 66,4% dos leitos hospitalares em 2005 pertenciam ao segmento não público. Cf. Piola *et al.* (2008).

¹⁰⁸ Por exemplo, mamógrafo com estereotaxia e equipamentos de ressonância magnética (Piola *et al.*, 2008).

Com provisão insuficiente, uma parte do gasto público líquido em saúde se desloca para o gasto tributário, típico do *welfare* fiscal (deduções de imposto de renda sobre os gastos em saúde das famílias) e do *welfare* ocupacional (isenções tributárias para empresas proverem diretamente ou via terceiros assistência de saúde a seus empregados). Como é de amplo conhecimento, essa forma de uso de recursos públicos, em políticas sociais privadas, acaba sendo muito regressiva: ela financia majoritariamente os que têm renda para declarar e os que têm bons empregos, com planos de saúde. Um sistema de provisão pública como o imaginado na Carta de 1988, financiado por todos esses recursos (os gastos diretos e os gastos tributários), teria uma boa chance de ser a primeira opção de uma esmagadora maioria de brasileiros, como acontece nos bons sistemas públicos de outros países. O modelo atual estimula o uso seletivo do sistema público por quem pode optar e o uso compulsório por parte dos que não dispõem de alternativas. De fato, uma evidência do acesso diferenciado a serviços de saúde é o fato de que, ainda que mais de 90% da população seja usuária de algum serviço do SUS, apenas 28,6% dos brasileiros usam exclusivamente o SUS – não é difícil perceber que se trata da população pobre brasileira –, enquanto apenas 8,7% optam por não usá-lo.¹⁰⁹

Alguns importantes programas introduzidos na administração Cardoso foram aprofundados na gestão Lula, como os programas de atenção básica Saúde da Família (PSF), Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Saúde Bucal (PSB). A cobertura aumentou significativamente: no caso do PSF, há 51% de cobertura; no PACS, 61%; e no PSB, 48%; as consultas médicas alcançaram 2,5 *per capita* ano. Mas o subfinanciamento atinge esses programas nos contratos temporários e vínculos precários dos profissionais de saúde, na qualificação dos profissionais, na baixa cobertura em municípios com mais de 100 mil habitantes, na falta de integração com os demais níveis de atenção. O nível de procedimentos especializados e média complexidade é um gargalo importante, diminuindo a eficiência da atenção básica como porta de entrada no sistema: neste nível o sistema é dependente de provedores privados já que não houve investimento na fase inicial do SUS e muitos municípios simplesmente não têm serviços especializados. Há muita desigualdade espacial, com concentração nas grandes cidades, em função da rentabilidade buscada pelos provedores privados que tende a ser maior em cidades maiores. Houve aumento do acesso a medicamentos com o Programa Nacional de Medicamentos, em 2002, e depois com o Programa Farmácia Popular em 2004, mas a desigualdade permanece.

¹⁰⁹ Os dados contidos neste parágrafo se baseiam em Piola *et al.* (2008).

Em síntese, os serviços públicos sociais seguiram se especializando na “clientela” pobre e talvez por esse motivo seja tão difícil revertê-los para a universalização almejada pelo constituinte de 1987, pois esta reversão implicaria na injeção de mais recursos em um sistema que é visto como essencialmente voltado para os pobres. Nesse sentido, alguns veem com pessimismo a emergência de um novo estrato médio, de ex-pobres, que tenderia a mimetizar o comportamento da classe média, colocando seus filhos na escola privada e comprando planos de saúde privados; outros esperam que esse novo estrato, que já contém o eleitor mediano no Brasil,¹¹⁰ possa pesar favoravelmente na direção de pressionar por serviços de qualidade e por mais redistribuição. De todo modo, e como em qualquer lugar do mundo, a direção assumida pela política social tem certa influência sobre a formação dessas preferências e a tomada de decisões: se os avanços continuarem marginais, há pouca chance de se romper com a indesejada seletividade nos serviços, que produz segmentação do bem-estar e desigualdade de chances de vida (cf. Capítulo 2).

Desigualdades de oportunidades de realização seguem pouco abaladas quando se trata das opções no mercado de trabalho (melhores chances de inserção e de mobilidade ocupacional) e do acesso a ativos valiosos, como a terra. Nesse particular, cabe mencionar, em primeiro lugar, a continuidade na ênfase em políticas passivas de mercado de trabalho, sendo que o pequeno avanço ocorrido no governo Cardoso na direção de políticas ativas foi praticamente neutralizado: em 2007, as políticas ativas de mercado de trabalho representavam apenas 2% dos gastos em políticas de mercado de trabalho e 0,02% do PIB. A título de comparação, nos Estados Unidos, uma referência internacional de baixo gasto nesse item, elas remontavam a 26% do gasto total e 0,4% do PIB, enquanto na França e na Dinamarca a 42% e 46% respectivamente e 1,3% do PIB, em ambos os casos. Em segundo lugar, a política de reforma agrária não registrou avanços significativos. Os dados disponíveis dão conta de pouco mais de 500 mil famílias assentadas entre 2003 e 2008, como sendo a meta do II Plano Nacional de Reforma Agrária.¹¹¹ Como os 600 mil de Cardoso, também estes números são contestados pelo MST, pois neles estariam incluídas numerosas regularizações fundiárias, não exclusivamente os novos assentamentos. De concreto, segue a elevada concentração da propriedade rural no país, com um coeficiente de Gini superior a 0,8.

¹¹⁰ Segundo estimativa de M. Neri (*op. cit.*).

¹¹¹ Agradeço a informação a Antonio Marcio Buainain.

3. COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

Decorridas mais de duas décadas da Constituição cidadã, o Brasil parece finalmente se dirigir para a universalização de seu estado do bem-estar, ainda que de maneira claudicante e não homogênea. Com todas as limitações, o aumento do gasto público social brasileiro gerou uma redistribuição que pode ser considerada relevante. Segundo estimativas de Lustig (2011), o montante total da redistribuição gerada pelo gasto social é de 7,3 pontos percentuais de Gini, equivalente a quase 13%¹¹² (ver Tabela 8.1). Enquanto as transferências não contributivas reduzem as desigualdades em 1,4 ponto percentual, e a pobreza e a extrema pobreza em três pontos percentuais (uma redução de 11% e de 22,2% respectivamente), os serviços de educação e saúde contribuem com uma redução de outros quatro pontos. Por outro lado, e ironicamente, a regressividade das contribuições dos empregados à seguridade social aumenta a pobreza em 0,7 pp. De fato, a regressividade desses tributos chega a compensar a eventual progressividade do imposto de renda, fazendo com que o país seja um dos poucos na região a terem impostos diretos neutros (Goñi *et al.*, 2011). Os impostos indiretos também dão sua contribuição negativa: segundo estimativa da autora, já a partir do terceiro decil de renda os brasileiros, ao lado dos bolivianos, são pagadores líquidos ao fisco – enquanto mexicanos, peruanos e argentinos começam a pagar apenas a partir do quinto decil.

No exercício de Lustig (*op. cit.*), o estado do bem-estar brasileiro se situaria na região como moderadamente redistributivo, se comparado com os mais bem posicionados estados sociais argentino, mexicano e peruano, e o menos bem posicionado boliviano. Todos os países analisados, não obstante, ainda estão muito aquém dos resultados obtidos pelos países desenvolvidos da OCDE, como vimos no Capítulo 6. Em comparação com estes, boa parte do nosso “atraso” se explica pelo tamanho das receitas para a redistribuição; outra parte, pela distribuição delas entre usos mais ou menos progressivos, muito embora no caso brasileiro o gasto social seja sempre progressivo em termos relativos (e em algumas rubricas também o seja em termos absolutos); uma terceira parte se deve à própria estrutura da arrecadação, que faz com que indivíduos pobres sejam pagadores líquidos ao fisco e que os impostos mais

¹¹² Aposentadorias e pensões contributivas foram incluídas na renda de mercado. Como adverte a própria autora, se as transferências previdenciárias tivessem sido incluídas entre as transferências governamentais, a redistribuição seria menor. Redistributividade de saúde e educação foram estimadas imputando-se o custo por estudante por nível à renda dos domicílios cujos membros reportaram usar o sistema público; no caso de educação, atribuindo-se a parte correspondente do gasto público à renda dos domicílios, a partir da informação sobre a distribuição do uso dos que reportaram usar o sistema público.

Tabela 8.1 Brasil – Desigualdade e pobreza antes e depois da redistribuição (2008-2009)

	Renda de mercado ⁽¹⁾ (A)	Renda de mercado líquida (A menos impostos diretos e contribuições dos empregados à SS) (B)	Renda disponível (B mais transferências) (C)	Pós-fisco (C menos impostos indiretos e mais subsídios indiretos) (D)	Renda final (C mais transferências em espécie) (E)	Renda final (D mais T em espécie, menos I em espécie, taxas de uso, copagamentos e custos de participação) (F)
Gini	0,572	0,56	0,546	0,545	0,504	0,499
% da renda de mercado	-	-2,1	-4,5	-4,7	-11,9	-12,8
% da renda líquida de mercado	-	-	-2,5	-2,7	-10	-11
Tamanho da redistribuição (acumulado)	-	0,12	0,26	0,27	0,68	0,73
Pobreza (\$4 ppc)	26,6	27,3	24,2	NA	NA	NA
% da renda líquida de mercado	-	-	-11,4	NA	NA	NA
Pobreza (\$2,5 ppc)	15,3	15,6	12,2			
% da renda líquida de mercado	-	-	-22,2			

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados em Lustig (2011).
 (1) Inclui as aposentadorias e pensões contributivas.

progressivos tenham baixa progressividade, representando ainda uma pequena parcela da carga tributária.

Dados os ainda elevados níveis de desigualdade e as evidências de subfinanciamento em várias áreas do gasto, a questão que se coloca é como aumentar a redistributividade da intervenção pública. Entendemos que não se trata meramente de um exercício em aritmética, mas também, e principalmente, em economia política. Com base na experiência internacional, apresentamos no próximo capítulo algumas ideias nessa direção.

Quadro 8.3 Políticas sociais no período 2003-2009

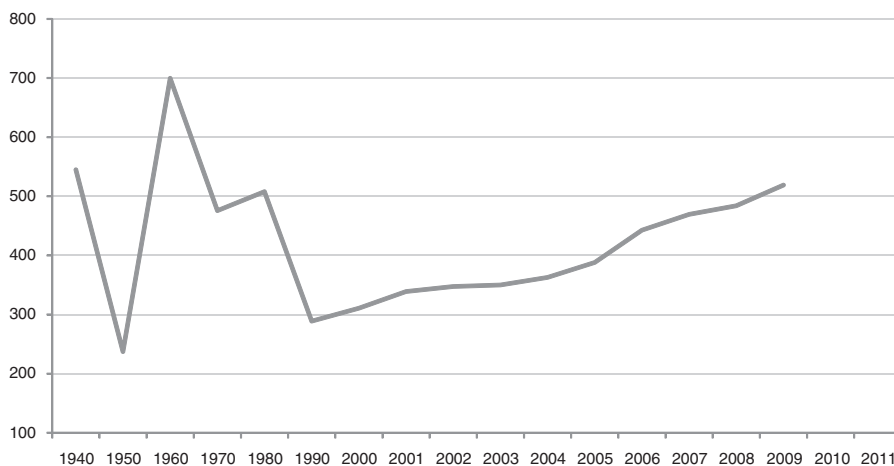
2003	Estatuto do Idoso	Redução da idade de 67 anos para 65 anos; benefício recebido por um idoso (ou deficiente) não conta na renda para estabelecer a elegibilidade de outro idoso na família
	Criado o Programa Fome Zero	Conjunto de medidas para o combate à pobreza e garantia de segurança alimentar; o Programa Bolsa Família é instituído pela consolidação dos quatro programas federais de transferência de renda condicionada (Bolsa-escola, PETI, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) e mais o Auxílio Gás. Expansão significativa da população coberta (com a inclusão de famílias indigentes sem crianças). O PBF se expande continuamente a partir de 2006, quando há revisão das linhas de pobreza e indigência. Em 2007 passa a incluir adolescentes
	Reforma da Previdência	Regras mais rígidas para a aposentadoria do servidor (idade mínima para servidores federais, 55 mulheres e 60 homens; contribuição dos servidores inativos sobre a parcela do rendimento que exceder o teto de contribuição do INSS) e alteração da forma de cálculo dos benefícios (fator previdenciário); aumento do teto de contribuição para 10 mínimos; previsão de criação de um sistema de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda
2004	Criado o Programa Universidade para Todos (ProUni)	Distribui bolsas parciais ou integrais a estudantes de baixa renda em instituições privadas que aderirem ao programa, se comprometendo a oferecer 10% de suas vagas para as bolsas
	Regulamentação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)	Garantir o acesso, promover a descentralização, determinar os princípios e as finalidades da assistência social, especificando responsabilidades para cada esfera de governo e afirmar a atuação pública como sendo central; financiamento automático (não mais dependente de negociações e convênios), baseado em pisos e critérios de partilha definidos
	Programa Farmácia Popular	Subsídios de até 90% do valor de medicamentos genéricos para os usuários do SUS
2005	Emenda constitucional inclui trabalhador doméstico não remunerado na previdência	Benefício no valor de 1 salário-mínimo, vale para famílias de baixa renda. Alíquotas e carências inferiores ao demais segurados

Quadro 8.3 Políticas sociais no período 2003-2009 (continuação)

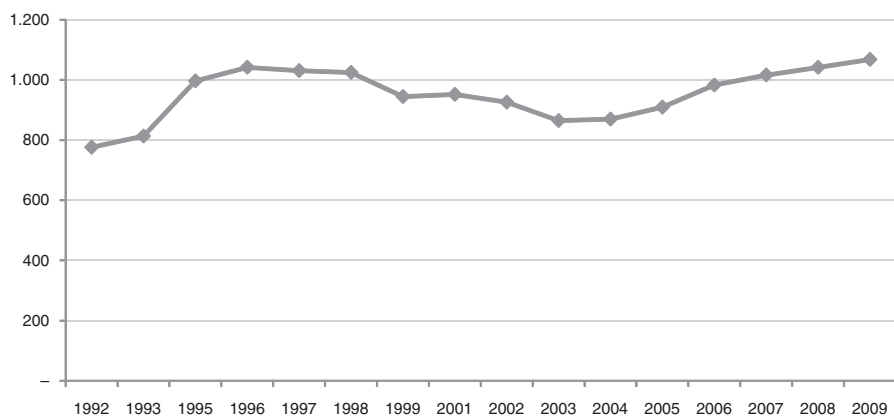
2006	Emenda Constitucional amplia obrigatoriedade da educação	Ensino fundamental obrigatório é estendido de 8 para 9 anos, com o ingresso aos 6 anos
	SIMPLES Nacional, Microempreendedor Individual (MEI) e Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS)	Incentivos tributários à inclusão previdenciária de empresas e trabalhadores informais, e de contribuintes individuais (autônomos e facultativos, como estudantes e donas de casa)
2007	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	Visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social; criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para avaliar o ensino básico; o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), para garantir o financiamento de recursos para toda a educação básica via redistribuição; aumenta a vinculação de receitas de estados e municípios para 20% e a participação da União para 10% do total do fundo (gradualmente, em 3 anos).
	Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais	Aumento do quadro de funcionários e docentes, expansão de universidades federais, criação de novos <i>campi</i> em novos municípios, ampliação do número de vagas, oferta de novos cursos e de cursos noturnos
	Nova regulamentação do BPC alarga o conceito de deficiência	
2008	Fixado piso nacional para professores da rede pública de educação básica	
2009	Emenda constitucional amplia obrigatoriedade do ensino	Prevê redução da DRU sobre a educação e a ampliação da obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos; atendimento ao educando é estendido do fundamental a todas as etapas da educação básica (material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde); prevê o estabelecimento de um percentual sobre o PIB para os recursos públicos para a educação

Fonte: Elaboração própria. Várias fontes.

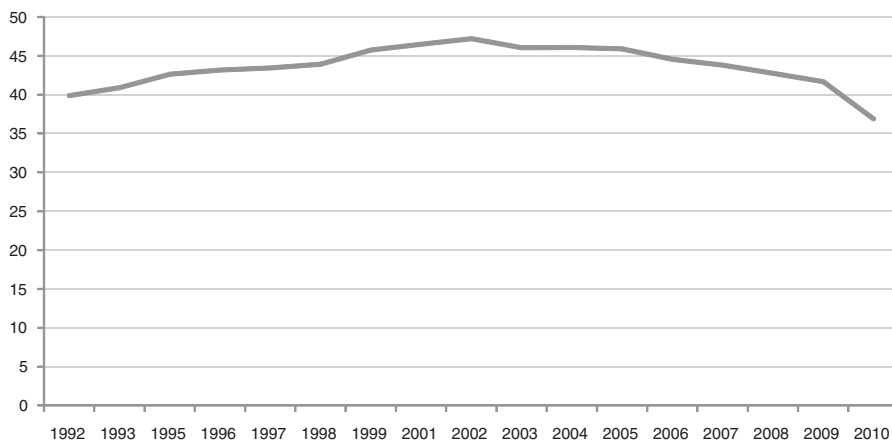
ANEXOS ESTATÍSTICOS

Gráfico 8.1: Evolução do salário mínimo em valores constantes de agosto 2011

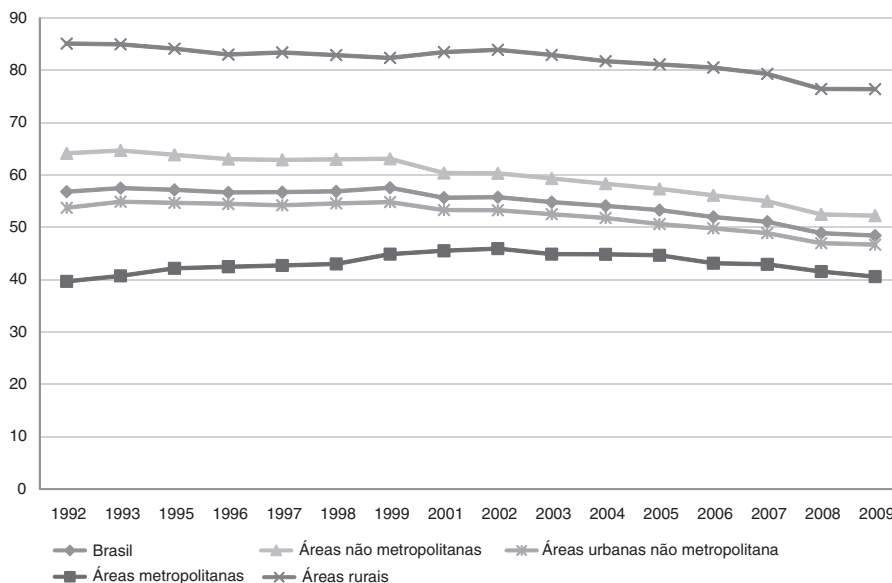
Fonte: Abrahão, J. (2012).

Gráfico 8.2: Salário médio em valores constantes de outubro de 2009

Fonte: Ipeadata

Gráfico 8.3: Percentagem de trabalhadores informais

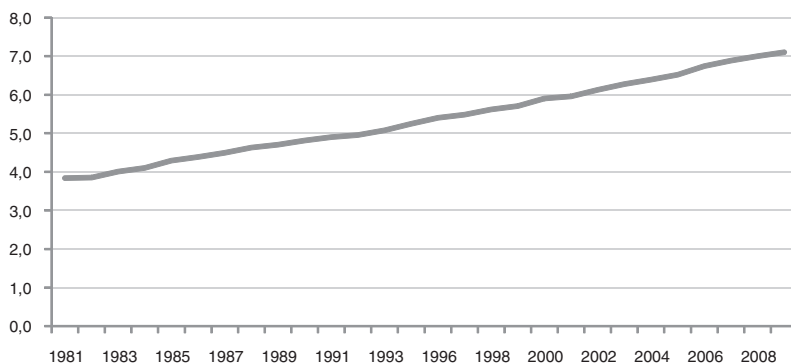
Fonte: PME/IBGE.

Gráfico 8.4: Grau de informalidade

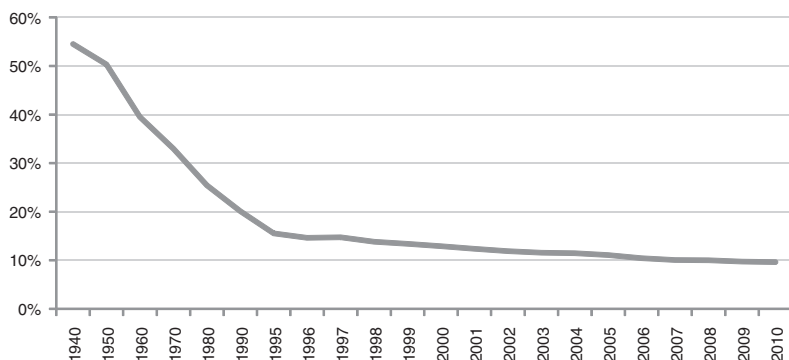
Fonte: Ipeadata_DISOC

Nota: Grau de Informalidade definição II: Uma das três diferentes definições do grau de informalidade oferecidas no Ipeadata com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, esta taxa corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não remunerados) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não remunerados + empregadores). Elaboração: Disoc/Ipea.

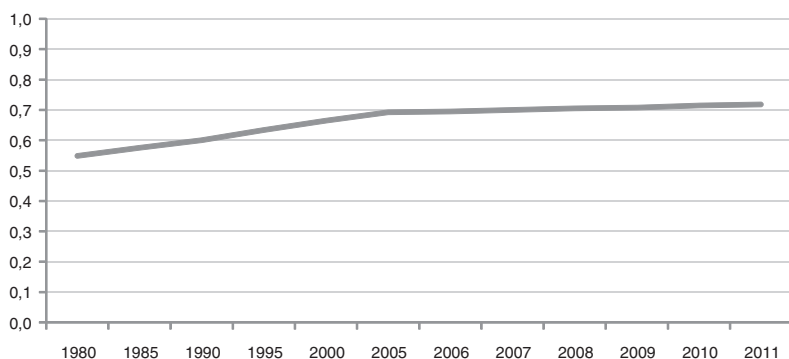
Obs.: Nos anos 1994 e 2000 a PNAD não foi a campo.

Gráfico 8.5: Média de anos de estudo de pessoas com 25 anos ou mais

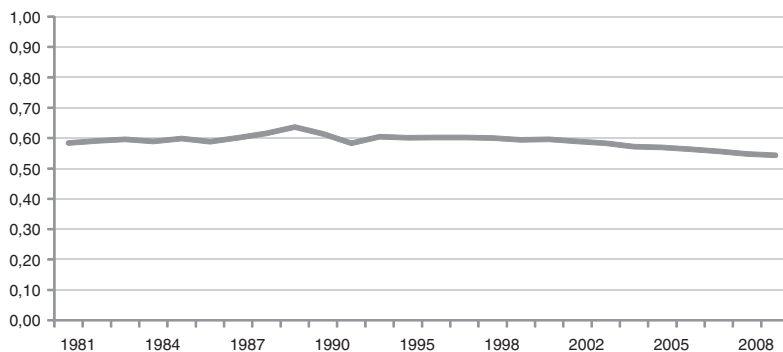
Fonte: Ipeadata; IBGE.

Gráfico 8.6: Evolução do % de analfabetos

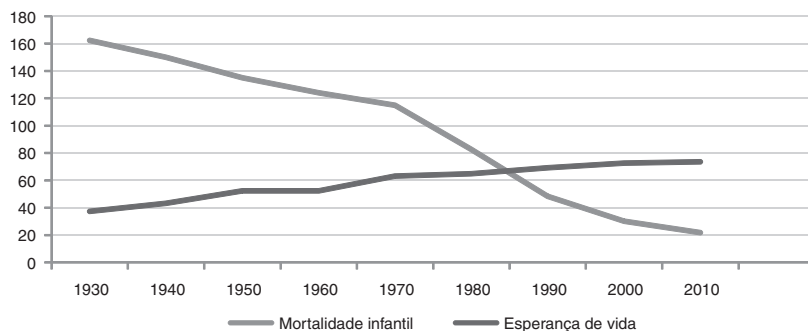
Fonte: IBGE – Censo Demográfico e PNAD.

Gráfico 8.7: Evolução do IDH

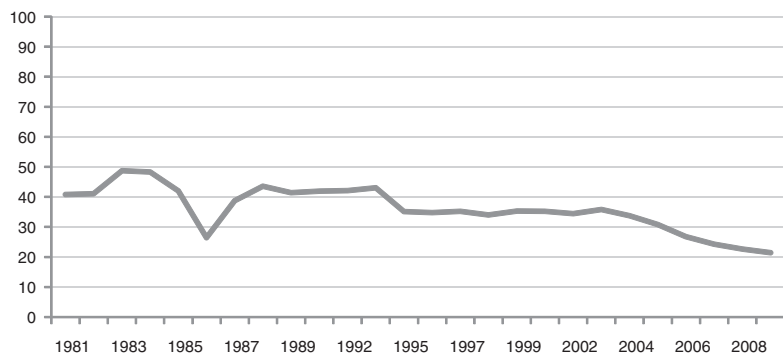
Fonte: PNUD.

Gráfico 8.8: Evolução do coeficiente de Gini

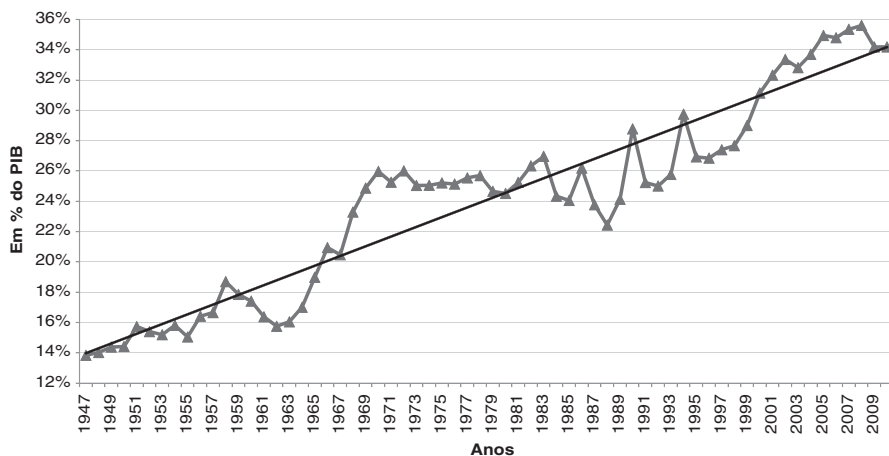
Fonte: Ipeadata.

Gráfico 8.9: Mortalidade infantil e expectativa de vida

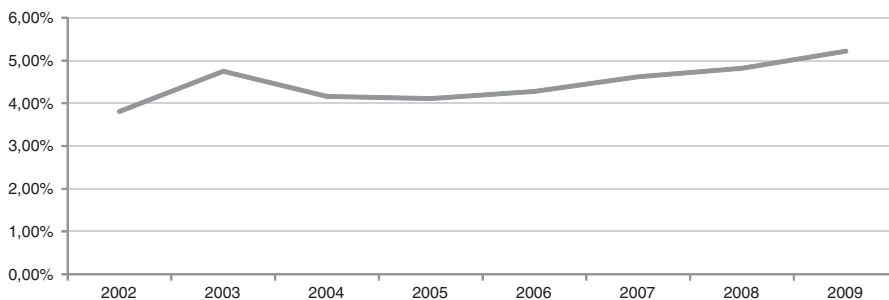
Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

Gráfico 8.10: Percentual de pobres

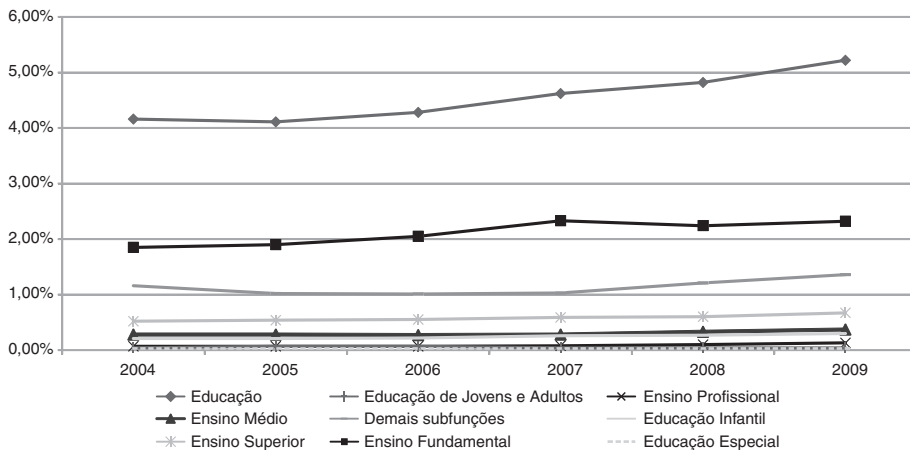
Fonte: Ipeadata.

Gráfico 8.11: Carga tributária bruta global no pós-guerra: 1947 a 2010

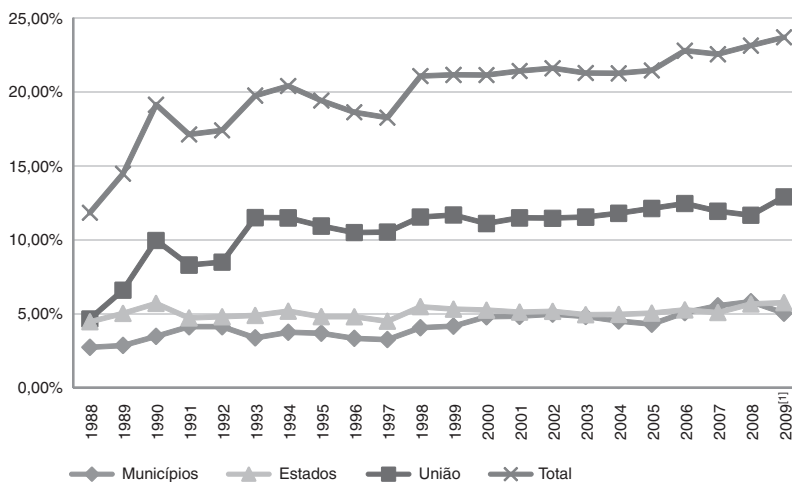
Fonte: Afonso, J. R.; Castro, K. (2012).

Gráfico 8.12: Gasto com educação em relação ao PIB

Fonte: SIAFI; Ipeadata.

Gráfico 8.13: Gasto com educação por subfunção em relação ao PIB

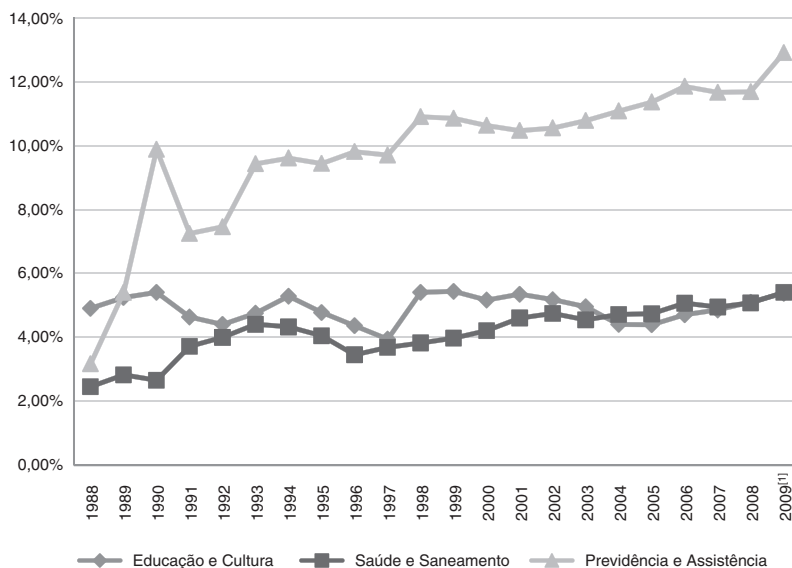
Fonte: SIAFI; Ipeadata.

Gráfico 8.14: Gastos sociais por esferas do governo

Fonte: Tesouro Nacional/Siaf, Castro (2009) Guerreiro (2010).

Obs.: Gasto social: educação, cultura, saúde, saneamento, assistência e previdência social.

[1] Valores estimados

Gráfico 8.15: Gasto social por função (%PIB)

Fonte: Tesouro Nacional/Siaf, Castro (2009), Guerreiro (2010).

[1] Dados estimados.

CAPÍTULO 9

Explorando as vantagens do retardatário no processo de *catching up* social

Neste capítulo final, no lugar de apresentar um resumo de argumentos e ideias, optamos por extrair algumas consequências político-práticas para o Brasil contemporâneo da análise das experiências nacional e internacional, a partir do enquadramento conceitual e teórico proposto na primeira parte. A ideia é especular sobre os contornos de uma possível agenda futura, sem qualquer pretensão de exaustividade. Como em uma agenda, estão anotados temas que pensamos deveriam ocupar a imaginação dos formuladores de políticas públicas no país.

O capítulo está estruturado da seguinte forma. Inicialmente, são listadas cinco premissas: (1) a designação da desigualdade como nosso principal problema, (2) a ideia de que o Brasil deve buscar inspiração nas experiências internacionais mais bem-sucedidas de redução das desigualdades se valendo das “vantagens do retardatário (*late comer*)”, (3) a ideia de que a restrição de recursos pode ser enfrentada por meio da inserção do estado do bem-estar em uma estratégia desenvolvimentista e da (4) universalização do uso dos bens públicos sociais e (5) a adoção de uma noção de desenvolvimento multidimensional, como processo de expansão das possibilidades de realização humana ou capacitações (no sentido do Capítulo 2).

A partir dessas premissas, alinhamos seis orientações transversais para as políticas públicas sociais: sustentabilidade, intersetorialidade, segurança jurídica, universalização com focalização, participação e coprodução, e territorialidade. Finalmente, sugerimos uma orientação de conteúdo: as políticas sociais como políticas de desenvolvimento. São então destacadas as políticas de emprego e de mercado de trabalho, as transferências de renda, os serviços

públicos sociais, a formalização de comunidades informais e a redistribuição de riqueza, em sua capacidade de promoção de desenvolvimento.

PREMISSAS

1. A principal patologia social brasileira é a desigualdade social. Um de seus corolários é a pobreza, especialmente a pobreza infantil. Outros efeitos colaterais, frequentemente mencionados, são o crescimento não sustentado, instituições democráticas truncadas por desigualdades políticas e coesão social fragilizada pela violência urbana e rural. A lentidão com que se desenvolveu um estado do bem-estar para lidar com a desigualdade refletiu sua baixa prioridade nos projetos de desenvolvimento econômico em décadas precedentes. Boa parte do período formativo do estado do bem-estar no país, como vimos, foi dominada por governos não democráticos pouco atentos a direitos sociais equalizadores. E, a despeito do novo horizonte de aspirações de direitos para a população brasileira com a redemocratização e a Constituição de 1988, somente nos primeiros anos do século XXI é que o país finalmente começa a experimentar reduções significativas das desigualdades econômicas. Quase oito décadas de políticas pouco sensíveis à questão distributiva deixaram um considerável passivo social.

2. A experiência de países desenvolvidos, em particular dos países da Europa nórdica, evidencia a importância do estado do bem-estar na redução da desigualdade. O Brasil pode e deve se beneficiar das experiências mais bem-sucedidas, buscando explorar as vantagens do *late comer* no processo de *catching up* social: aprender com os acertos desses países, criativa e não mecanicamente, beneficiando-se de tecnologia social disponibilizada por essas experiências e adaptando-a a condições locais. Pode ser alegado que se trata de países ricos e que nós estaríamos restritos por recursos bem mais limitados, além de contar-mos com uma inserção não tão favorável na economia global. Essa alegação é importante e necessita de resposta.

3. Uma possível saída para contornar essa dificuldade é tratar de conceber o estado do bem-estar dentro de um projeto de desenvolvimento, por meio do qual a expansão de recursos progressivamente viabilize a expansão do estado do bem-estar e de seu rendimento social. Isso requer mobilizar os gastos do estado do bem-estar também (ainda que não exclusivamente) para investimentos sociais, que produzirão, entre outros benefícios, resultados econômicos

positivos. Como vimos no Capítulo 5, os estados de bem-estar socialmente efetivos foram também aqueles que foram capazes de contribuir para sua própria sustentação financeira. Foram sistemas montados não ao lado dos sistemas econômicos para compensar suas falhas, mas como parte central do projeto de desenvolvimento. Essa estratégia apenas recentemente começou a ser experimentada no país; a análise histórica mostrou um estado do bem-estar geralmente passivo ou no máximo funcional a demandas de desenvolvimento cujo núcleo era externo a ele. A sugestão aqui é que o estado do bem-estar seja decisivamente incorporado ao núcleo do projeto de desenvolvimento, encurtando a distância entre meios e fins do desenvolvimento, que é em geral responsável pelos frustrantes resultados distributivos do crescimento econômico e a lenta evolução dos indicadores sociais. A experiência recente do país com o crescimento redistributivo fortemente baseado em transferências sugere que o esforço nessa direção é produtivo: é preciso ainda intensificar os investimentos em serviços públicos sociais.

4. Ainda para contornar a objeção dos recursos, a segunda possibilidade a explorar, tendo de novo a experiência europeia nórdica como inspiração, é voltar a atenção à política da política social. Que contribuição pode dar o próprio estado do bem-estar, por meio de seu conjunto de políticas, para a formação de coalizões sociais e políticas amplas que sustentem uma efetiva redistribuição? A experiência dos países nórdicos, que têm os maiores orçamentos para a redistribuição e também os melhores resultados sociais, mostrou que o tamanho do orçamento é sensível ao grau de cobertura do sistema de bem-estar: quanto mais extensa e de melhor qualidade, maior é a legitimidade democrática de um estado do bem-estar caro, maior a chance de se sustentar com base em tributos progressivos elevados. O que se aprende não é tanto qual coalizão específica de interesses deve ser perseguida – mas que a busca de uma ampla coalizão, envolvendo na utilização conjunta de bens públicos sociais de qualidade tanto os que têm como os que não têm condições de pagar por eles, seria a forma viável de proporcionar um sistema financeira e politicamente sustentável, além de socialmente efetivo (isto é, redutor de desigualdades). A questão dos recursos limitados seria então enfrentada por uma maneira diferente de conceber o estado do bem-estar. O problema relevante deixaria de ser o tradicional “dado um orçamento, como maximizar sua efetividade?”. A dificuldade com essa formulação é que o modo de alocar um orçamento “exógeno” pode inadvertidamente contribuir para sua diminuição – quando, por exemplo, redistribuições do tipo “Robin Hood” a partir de certo patamar passam a perder apoio

nas camadas médias da população. O problema interessante seria então: como conceber políticas que em certa medida endogeneizem o orçamento, seja por viabilizar sua expansão para uma dada distribuição de renda, seja por facilitar politicamente a redistribuição.

5. Resta ainda uma breve nota sobre a ideia de desenvolvimento. A experiência brasileira ao longo do século XX falsificou a premissa de que bastaria ampliar os recursos econômicos para que os fins do desenvolvimento fossem atingidos: o horizonte de realizações da maioria dos brasileiros se expandiu muito mais lentamente que o dos recursos materiais, sendo que, para muitos, não se expandiu de todo, e para outros, os colocou em pé de igualdade com os mais afortunados nos países desenvolvidos. A redemocratização do país contribuiu para a inserção de direitos sociais na Constituição, como garantia jurídica de uma partilha mais equitativa dos resultados econômicos. Contudo, instituições e cultura pública têm sido retardatárias nesse processo, evoluindo muito lentamente, para não mencionar os interesses que são diretamente contrariados: o ritmo de regulamentação das leis, sua aplicação prática, as atitudes e comportamentos dos que aplicam as leis e dos elegíveis aos direitos ainda conservam resíduos de concepções e práticas do passado. Problemas desse tipo levaram autores como Amartya Sen a formular um conceito de desenvolvimento que incorpore como suas partes constitutivas e diretamente observáveis, além de recursos e direitos formais, a expansão efetiva das possibilidades de realização humana. Nessa acepção, o desenvolvimento dependeria ainda do que deve contar como “realização humana”. A sugestão de Sen é que o espaço apropriado para a fixação dessa definição é o espaço da deliberação democrática. Mesmo assim, é possível conhecer algo acerca das relações, conflitivas ou cooperativas, entre diferentes realizações possíveis, como fluência material, preservação ambiental, preservação e promoção cultural e participação direta em processos decisórios. Nossa aposta é que há interações virtuosas a explorar – algumas das quais indicamos a seguir.

ORIENTAÇÕES TRANSVERSAIS

Nesta seção, listamos algumas orientações formais desejáveis das políticas de um estado do bem-estar social efetivo, a partir das premissas da seção anterior. Esses eixos serão integrados à orientação de conteúdo que é apresentada na seção seguinte.

1. Sustentabilidade

O estado do bem-estar deve ser sustentável social e ambientalmente (deve promover o bem-estar/liberdade real das atuais e futuras gerações, a partir de uma compreensão publicamente articulada da relação entre a comunidade humana e o meio ambiente), politicamente (de modo a angariar amplo apoio nos diferentes estratos da população e a ser visto como legítimo) e financeiramente (de modo a garantir os recursos necessários para a sua manutenção). Parte dessas condições pode ser provida pela própria estruturação do estado do bem-estar, quando suas políticas são percebidas como políticas para todos e têm consequências sobre a provisão de recursos necessária à sua sustentabilidade financeira, seja porque viabiliza o direcionamento de recursos para ele, seja porque contribui para o desenvolvimento econômico e dessa forma para a ampliação dos recursos materiais. A sustentabilidade ambiental é um vetor transversal, que deve ser buscado em toda e qualquer política pública. No âmbito dessa preocupação, é possível afirmar que os serviços sociais universais, intensivos em pessoas, e que estão entre nossas maiores insuficiências, têm uma pegada ecológica relativamente leve.¹

2. Intersetorialidade

A necessidade de buscar ativamente a intersectorialidade das políticas sociais decorre da própria multidimensionalidade da noção de desenvolvimento e das interações esperadas entre suas partes constituintes. A desatenção a este princípio pode, por exemplo, levar a políticas que promovam certas realizações a expensas de outras igualmente valorizadas. Dentre as interações positivas a serem perseguidas podemos citar os efeitos desejados, econômicos ou políticos, da política social e as relações de complementaridade entre diferentes políticas sociais. Entre estas últimas é possível mencionar as sinergias entre as políticas de mercado de trabalho e programas de transferência de renda e políticas de assistência, e ainda entre os programas de renda e políticas de saúde e educação, e mesmo entre as políticas de educação e as de saúde e entre os diferentes tipos de transferência de renda.

¹ Cf. Evans (2009).

3. Segurança jurídica

Os programas do núcleo do estado do bem-estar devem ser convertidos em direitos, como condição de publicidade, universalidade, imparcialidade, previsibilidade e efetividade das políticas, e, portanto, de “maximização” de seus retornos sociais esperados (entendidos como expansão equitativa de bem-estar/liberdade real).

4. Universalização com focalização

A universalização de políticas públicas requer, em situações de desigualdades extremas e duradouras, gastos focalizados em segmentos específicos (grupos ou territórios). Do mesmo modo que a universalização pode ser a melhor forma de atingir segmentos específicos, pode ser necessário complementar políticas universais com ações visando grupos selecionados. De todo modo, políticas focalizadas devem estar integradas em corpos abrangentes de políticas universais de garantias de direitos, até mesmo para protegê-las de uma economia política perversa.

5. Participação e coprodução

Uma condição de efetividade das políticas sociais é a participação dos “beneficiários”, seja no processo decisório e de monitoramento e controle da política, seja no consumo direto dos serviços de modo a transformá-los em realizações efetivas ou “coproduzi-los” (E. Ostrom, *apud* Evans, 2009).

6. Territorialidade

É preciso considerar a dimensão territorial, nas políticas sociais, por conta de evidentes externalidades, da existência de relações sociais em espaços definidos e, eventualmente também, de referências identitárias (como os territórios indígenas). No âmbito do território, interação não apenas atores e seus recursos individuais e coletivos, como diferentes políticas setoriais que podem se beneficiar de sinergias. A partir da dimensão do território é possível conceber a governança do sistema de bem-estar, envolvendo múltiplos atores.

UMA ORIENTAÇÃO DE CONTEÚDO: A POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Nos estados de bem-estar mais socialmente efetivos, algumas das políticas públicas foram concebidas como instrumentais ao crescimento econômico ao promoverem a criação de empregos e o incremento da participação dos indivíduos no mercado de trabalho. Essas políticas foram aqui denominadas “políticas de ativação”, para contrastar com as políticas tradicionais de manutenção de renda. Elas foram de modo geral desenhadas para ampliar o conjunto de opções disponíveis para os indivíduos no mercado de trabalho e ao mesmo tempo contribuir para a expansão dos recursos materiais à disposição de todos e, em particular, do próprio estado do bem-estar por meio dos tributos a serem arrecadados.

Concentrar-nos-emos em um conjunto de cinco políticas de ativação que consideramos estratégicas como contribuição de um estado do bem-estar a um projeto de desenvolvimento, no duplo sentido de expansão de liberdades reais e de possibilidades materiais para a viabilização dessas liberdades. São elas: emprego/mercado de trabalho; serviços públicos sociais; transferências de renda; formalização de comunidades informais; redistribuição de riqueza.

Políticas de emprego/mercado de trabalho

Serão aqui consideradas as políticas de demanda e de oferta de trabalho levadas a cabo pelas experiências internacionais mais socialmente efetivas e suas possíveis adaptações para o contexto brasileiro. Começaremos pelas políticas de oferta, com uma breve descrição do potencial das políticas ativas de mercado de trabalho para expandir as liberdades reais (em particular a liberdade de escolha ocupacional) e os recursos materiais para viabilizá-las. Em seguida, nos voltaremos para as políticas de expansão do emprego público, em especial aquelas orientadas para a ampliação dos serviços sociais públicos, por meio das quais o estado do bem-estar, ao mesmo tempo em que atua na demanda por trabalho, amplia a oferta de bens públicos sociais.

Políticas ativas de mercado de trabalho

Uma direção indicada pelos estados do bem-estar socialmente efetivos é a ampliação do papel das políticas ativas de mercado de trabalho: qualificação e

requalificação profissional, colocação, criação de empregos em condições especiais para desempregados de longa duração, apoio ao empreendedorismo e coordenação entre a oferta e a demanda de trabalho. Outra direção apontada é a coordenação do seguro-desemprego, tradicionalmente uma política passiva orientada para a manutenção de renda, com as políticas ativas de qualificação ou requalificação. Avaliações sobre o impacto dessas políticas sugerem resultados positivos,² principalmente em termos de favorecer a mobilidade ocupacional (maior liberdade de escolha ocupacional para o empregado) e a produtividade do trabalho.

Os principais objetivos imediatos das políticas ativas são a elevação do emprego/redução do desemprego (com a consequente redução dos gastos em seguro-desemprego) e o aumento da qualidade de estar empregado: estabilidade, progressão no emprego e chances de mobilidade ocupacional. Um objetivo mediato é ampliar a base tributária para sustentar um estado do bem-estar robusto com excelência em serviços, via ampliação da taxa de participação no mercado de trabalho e da produtividade.

Dependendo da política adotada, os objetivos podem conflitar. Por exemplo, uma ênfase excessiva na obtenção do emprego (estratégias do tipo *work first*, norte-americana, ou de treinamentos de curta duração, inglesa) pode comprometer o potencial produtivo do trabalhador e suas chances de escolha ocupacional, os quais dependeriam de políticas de qualificação de longa duração. A combinação cooperativa dos objetivos de aumentar o emprego e a qualidade de estar empregado requereria, pelo menos, (1) a articulação de serviços de emprego com a adesão a programas de qualificação/requalificação de longo prazo, sobretudo para subgrupos específicos, como os desempregados de longa duração,³ e (2) que os benefícios monetários da política passiva combinados à política ativa representem manutenção efetiva de renda, caso contrário, a adesão integral ao programa ficaria comprometida.⁴

A não prioridade a políticas ativas de mercado de trabalho no Brasil pode ser observada por sua diminuta proporção no gasto total em políticas de mercado

² Na Dinamarca e na Holanda, as taxas de recebimento do seguro-desemprego caíram 50% a partir da adoção dessas políticas (OCDE, 2005). Lindert (2004) afirma que os resultados em relação ao emprego não são muito importantes e G. Esping-Andersen, em comunicação pessoal à autora em 2008, estimou em cerca de 30% a taxa de êxito dessas políticas em termos de colocação no mercado de trabalho.

³ Em base voluntária ou condicional – há evidências bem-sucedidas para as duas estratégias (OCDE, 2005). Na estratégia com condicionalidade, esta é imposta depois de certo período em que o desempregado esteja recebendo o seguro-desemprego. Na Dinamarca, a compulsoriedade de adesão ao programa de treinamento se impunha, em 2005, após dois anos de recebimento do benefício.

⁴ A estratégia de níveis adequados de benefícios é perseguida pelos países nórdicos.

de trabalho (representando apenas 2% destas) e pelo baixo gasto como proporção do PIB (0,02%, o equivalente a um vigésimo do gasto como proporção do PIB dos Estados Unidos, o país desenvolvido com a menor proporção de gasto nesse tipo de política).

Tabela 9.1 Políticas de ativação como % PIB e do gasto total em políticas de mercado de trabalho – 2007

	Políticas de ativação como % PIB	Políticas de ativação como % do gasto em políticas de mercado de trabalho
Dinamarca	1,3	46
França	1,3	42
EUA	0,43	26
Brasil	0,02	2

Fonte: Elaboração própria. OCDE; Ministério do Trabalho.

A funcionalidade de um sistema público de emprego deve ser avaliada no contexto da combinação de programas ativos e passivos e, evidentemente, também de sua orientação geral. Os objetivos conjuntos de aumento da participação livre e produtiva no emprego, das políticas ativas, e de manutenção de renda, das políticas passivas, devem estar claramente definidos e expressos seja nos programas, seja na combinação entre eles. Em um mercado de trabalho altamente volátil, políticas ativas apoiadas nos benefícios monetários das políticas passivas podem diminuir os transtornos representados pela saída temporária do trabalhador do mercado, não apenas em termos de perda de renda, como também das dificuldades de reinserção posterior – na medida em que o trabalhador segue sendo treinado ou é retreinado. Trabalhadores com baixo nível de qualificação podem de fato não melhorar as chances de acesso a um bom emprego a menos que se engajem em programas de treinamento de longa duração e neles sejam mantidos com benefícios adequados. Ademais, em contexto de baixa escolarização dos trabalhadores, como o brasileiro, a efetividade de programas de qualificação pode depender de uma articulação destes com o ensino médio.

Em suma, diante das potencialidades conhecidas das políticas de mercado de trabalho, deve-se esperar de um sistema público de emprego que colabore a fim de melhorar as chances de realização dos trabalhadores por meio do emprego; aumentar a mobilidade ocupacional e a capacidade produtiva do trabalho; e suavizar o impacto da volatilidade do mercado sobre o trabalhador e sua capacidade produtiva.

Emprego público no setor de serviços sociais

Outra direção a explorar é a expansão do emprego público nos setores de provisão de serviços sociais e da administração do estado do bem-estar: professores, instrutores, médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, agentes comunitários, cuidadores, gestores, analistas sociais.

Como vimos no Capítulo 5, o reconhecimento do funcionamento deficiente do mercado de trabalho para garantir renda e emprego e chances de realização via trabalho fez com que diferentes países adotassem estratégias variadas, tais como emprego público, subsídio ao emprego de baixa produtividade no setor privado (ao empregador ou ao trabalhador), “flexiseguridade” (mercado flexível com seguridade social e políticas ativas de mercado de trabalho) ou simplesmente flexibilidade com *workfare* (Estados Unidos e Reino Unido). O potencial de geração de empregos do próprio estado do bem-estar foi especialmente cultivado nos países nórdicos, onde a provisão de serviços sociais é pública.⁵ Entre outros benefícios, esses empregos contribuíram para a autosustentação financeira do estado do bem-estar.

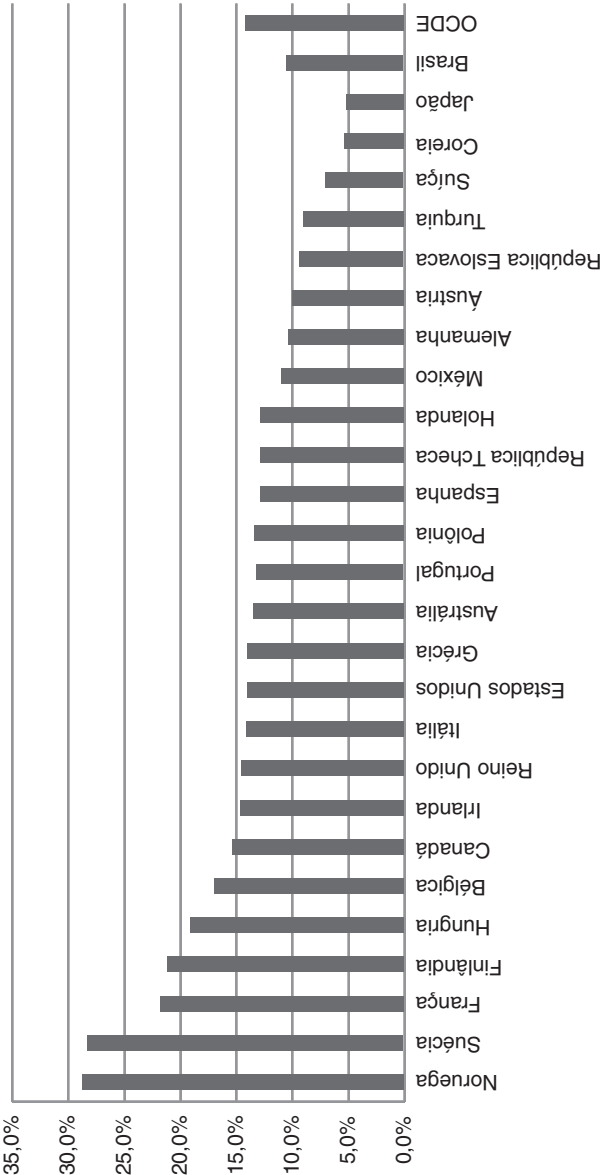
No caso brasileiro, considerando-se, de um lado, o peso da informalidade e a alta volatilidade no mercado de trabalho, e, de outro, a notoriamente deficiente e subfinanciada estrutura de provisão de serviços públicos sociais, é desejável explorar a potencialidade do setor público de gerar empregos formais e de qualidade justamente nesses segmentos. Em outras palavras, o aumento do emprego público no setor de serviços sociais contribuiria ao mesmo tempo para a formalização do emprego e para o necessário e desejável incremento da provisão de bens públicos sociais – e indiretamente e parcialmente também para a sustentabilidade financeira do próprio estado do bem-estar.

O emprego público no Brasil é responsável por cerca de 20% dos empregos formais e 12% do emprego total. Para contextualizar a posição relativa do Brasil, observemos os dados de emprego público de países da OCDE no Gráfico 9.1.

Abaixo do Brasil estão apenas oito entre os 29 países reportados. Até mesmo os Estados Unidos têm um percentual de emprego público maior que o brasileiro (14%) – sem sofrer dos mesmos problemas de informalidade. Mesmo que a opção brasileira fosse imitar o perfil liberal do estado do bem-estar norte-americano, teríamos ainda uma brecha de cerca de 2% de emprego público. No caso americano, é preciso considerar que boa parte da provisão de serviços sociais é privada: ou seja, caso os serviços fossem publicamente

⁵ A opção americana de provisão privada de serviços sociais gera empregos menos seguros e com piso salarial menos adequado, além de, na ponta da oferta de serviços, contribuir para a segmentação do bem-estar. Cf. G. Esping-Andersen (1999).

Gráfico 9.1 Emprego público como percentual da força de trabalho em 2005.



Fonte: OCDE Statistics-MTE.

providos, o emprego público seria maior. No caso brasileiro, a justificativa para esse nível relativamente baixo de emprego público é mais problemática, pois a Constituição Federal atribuiu ao Estado a responsabilidade pela provisão de educação e saúde de qualidade em todos os níveis.

Expansão dos serviços sociais

Frente às realizações insatisfatórias em saúde e educação e a situação de segregação no acesso a serviços de qualidade que pereniza as desigualdades de bem-estar, a expansão dos serviços sociais é indispensável. Porém, em que direção? Serviços básicos voltados para as necessidades dos mais pobres? Serviços universais reunindo a todos, pobres e ricos? Que prioridades específicas dentro dos serviços?

Argumentamos em favor da ênfase em serviços universais por pelo menos dois motivos: o acesso universal é mais efetivo, seja em termos de redução da desigualdade, seja da economia política do financiamento das políticas sociais, justamente as duas razões comumente aventadas para a ênfase no segmento básico.

Como examinado no Capítulo 5, a evidência advinda da experiência de outros países confirma que aqueles que segmentaram seus sistemas de serviços sociais são os mais desiguais e com os menores orçamentos sociais dentre os países desenvolvidos; e os que, ao contrário, universalizaram esses serviços, com alta qualidade, são os menos desiguais e com os maiores orçamentos sociais. Basicamente, esses resultados decorreriam do fato de que quando todos (ou quase) usam os mesmos serviços, se dispõem a pagar por eles – nesse caso, principalmente os não pobres, que redirecionariam suas despesas pessoais em serviços privados para impostos que financiassem os sistemas públicos. Quando todos (ou quase) usam os mesmos serviços, as desigualdades sociais conectadas à diferenciação na qualidade deles – por exemplo, os pobres tendo acesso a um sistema de saúde de má qualidade, os não pobres a um sistema de boa qualidade – são minimizadas. Quando aos pobres se une a bem informada e escolarizada classe média, o controle social sobre os serviços tende a aumentar, assim como tende a se intensificar a “coprodução” de bem-estar. Segundo esta noção, a realização permitida por um serviço consumido dependeria não apenas da qualidade do serviço, mas também do envolvimento do consumidor na sua utilização; à medida que consumidores, especialmente aqueles com “voz” menos ativa, se beneficiem dos efeitos de uma sociabilidade mais abrangente (um conjunto heterogêneo de consumidores, com *backgrounds* sociais e culturais

diferentes), podem vir a participar mais ativamente nos resultados do consumo do serviço. A direção indicada pelo regime mais socialmente efetivo é a da universalização de serviços de qualidade, que veria o seu financiamento reforçado pelos recursos da classe média atraída pela qualidade dos serviços.

Considerando a elevada desigualdade social brasileira, alguns redirecionamentos devem ser observados para que a universalização de fato reduza desigualdades. A universalização dos serviços deve ser orientada para aquele estrato da população que é mais privado de serviços de qualidade, sem, no entanto, causar segmentação. Na educação, por exemplo, isso se traduziria em escolas deliberadamente socialmente mistas, para melhorar as oportunidades de realização educacional dos mais pobres, que provêm de famílias com diminuto *background* educacional. Nesse sentido, é razoável supor que a classe média optará por essas escolas públicas apenas se atingirem padrões críveis de qualidade. Ao lado de escolas socialmente mistas, a universalização com focalização requer também a expansão da jornada escolar – idealmente, jornadas integrais –, essencial em países muito desiguais, onde várias oportunidades de realização, na ausência de escolas integrais, estão fora da escola e acessíveis apenas aos não pobres. A prioridade ao estrato da população com a maior privação de serviços de qualidade requer cobertura universal dos mesmos; se uma estratégia gradualista se impuser, a combinação entre universalismo e focalização que parece minimizar o efeito perverso da segregação é a ênfase em territórios, que tendem a ser mais socialmente diversos e, portanto, melhor protegem contra os efeitos deletérios de uma excessiva seletividade (cf. Capítulo 2).

Em termos de prioridade dentro dos serviços, é preciso reconhecer que todos os níveis necessitam de reforço e recursos, seja em saúde, seja em educação. No caso da saúde, a melhor estratégia para minimizar a segregação nos serviços de qualidade parece ser ainda a expansão da provisão pública (sem prejuízo da necessária melhoria de gestão e capacitação, funções de resto altamente custosas), que tende a ser guiada pela lógica do serviço antes que pela lógica do lucro (cf. Capítulo 4), e, portanto, a gerar menores desigualdades de acesso e de bem-estar. Com relação à educação, há um redirecionamento de prioridades a ser assinalado. O país precisa ampliar os investimentos em educação infantil, e, especificamente, em creches públicas. Como analisado no Capítulo 5, vários estudos atestam a importância desses investimentos iniciais para tornar os gastos em educação mais efetivos nos níveis avançados e para reduzir as desigualdades socioeconômicas intergeracionais. Não obstante, enquanto o gasto brasileiro nesse segmento não alcançava 0,3% do PIB em 2005 – tendo,

na realidade, declinado como % do PIB e como % do gasto em educação entre 1995 e 2005, evidenciando sua baixa prioridade –, o gasto nos três regimes de bem-estar analisados no Capítulo 5 foi significativamente superior, tendo alcançado no regime nórdico a média de 1,7% do produto, com peso maior em creches (1,1%).

Na perspectiva de redução sustentável das desigualdades, esta tem sido considerada a política educacional mais efetiva: as mais de quatro décadas de investimento maciço em educação na Europa não reverteram tão significativamente as desigualdades intergeracionais quanto a experiência nórdica de priorização precoce desses investimentos: o sistema público de educação infantil nesses países – e a Dinamarca é o caso emblemático – foi capaz de interferir na transmissão intergeracional das desigualdades, neutralizando em parte o efeito negativo da transmissão da desigualdade dentro das famílias (cf. Capítulo 5).

Tabela 9.2 Gasto público em educação infantil e creche como % do PIB

	1998	2004	
	Educação infantil (4-6)	Educação infantil (4-6)	0-6 anos
Regime Liberal	0,25	0,28	0,41
Estados Unidos	0,36	0,38	0,48
Reino Unido	0,42	0,45	0,5
Austrália	0,03	0,07	0,4
Canadá	0,23	0,2	0,25
Nova Zelândia	0,21		
Regime Conservador	0,46	0,48	0,61
França	0,66	0,65	1
Alemanha	0,36	0,4	0,45
Bélgica	0,45	0,58	
Áustria	0,47	0,42	0,55
Holanda	0,36	0,37	0,45
Regime Social-democrata	0,61	0,59	1,68
Dinamarca	0,86	0,65	2
Suécia	0,59	0,52	1,7
Noruega	0,58	0,84	1,7
Finlândia	0,4	0,34	1,3
BRASIL (2005)			0,29

Fonte: Elaboração própria. OCDE (2001, 2006); Castro, J.A.; Duarte, B.C. (2008). PIB e IPCA: Ipeadata.

Como já dito, para essa política ser efetiva, é necessariamente dispendiosa: a provisão deve assegurar o tempo integral e a oferta de um serviço de alta qualidade, com profissionais especializados com formação superior e classes de tamanho reduzido. O estudo detalhado da experiência universalista dinamarquesa deve ser empreendido – pela cobertura universal sem segregação,

pela qualidade alcançada e pela intersectorialidade⁶ – para posterior comparação com as frequentemente citadas e muito analisadas experiências (seletivas, setorizadas e em menor escala) americana e inglesa.

Finalmente, os serviços de cuidado estão ganhando cada vez mais espaço nas políticas públicas dos países desenvolvidos mais socialmente efetivos, como vimos no Capítulo 5. Têm sido acionados para responder aos novos riscos sociais representados pelo mercado de trabalho cada vez “menos confiável” da economia do conhecimento, para fazer frente ao progressivo envelhecimento dessas sociedades e à mudança na composição das famílias. Esses também são riscos nossos: também nosso mercado de trabalho tem estado mais polarizado em função do peso assumido pelo setor serviços; nossa população está envelhecendo rapidamente, com o peso crescente dos idosos e muito idosos e a taxa de fecundidade abaixo do nível de reposição populacional (1,7, segundo o Censo de 2010); e as famílias estão cada vez mais heterogêneas, com o crescimento expressivo das famílias uniparentais. Com estes países, é possível aprender que, diante dos novos riscos, a familiarização do cuidado não é uma opção razoável, tendendo a gerar baixas taxas de participação feminina no emprego e pobreza infantil, ou, alternativamente, taxas de fecundidade perigosamente pequenas. Portanto, além da universalização dos serviços sociais tradicionais, nosso *catching up* social requer atenção aos serviços de cuidado.

As direções aqui sugeridas representarão uma inequívoca expansão do orçamento social. Quais as reais possibilidades de que essa expansão ocorra?

1. Parte da conta será paga com redistribuição, parte com crescimento;
2. A parte da redistribuição terá maiores chances de sucesso se a expansão dos serviços de saúde e educação favorecer também a classe média;

⁶ O sistema é descentralizado (com regulação centralizada e financiamento parcialmente centralizado), e inclui comitês em que participam as famílias, a autoridade local e os professores, para a fixação de metas e responsabilização da autoridade local com a execução do orçamento; inclui uma medida de “cidadania infantil”, em que as próprias crianças participam de alguns estágios do programa, e abrange além do cuidado a função educacional e de desenvolvimento integral das crianças. Nele, atuam profissionais especializados e valorizados – todas as turmas têm um professor com formação superior, além de assistentes e auxiliares. A Dinamarca criou várias faculdades para a formação em três anos desses profissionais, com currículo teórico e prático, sendo que o público visado é especialmente jovem, o que tem sido uma porta de ingresso de jovens no mercado de trabalho e importante fonte de emprego. Na perspectiva de mobilidade ocupacional característica do regime de bem-estar dinamarquês, muitos jovens, após certo número de anos na atividade, voltam para a universidade e completam outras graduações. A maioria dos profissionais é do sexo feminino, mas há preocupação com uma participação maior dos homens, de modo a desnaturalizar normas de gênero. Ver OCDE (2000).

3. Essa parte se beneficiará financeiramente da suspensão de deduções tributárias e do redirecionamento para os impostos das despesas privadas em serviços sociais da classe média;
4. A parte do crescimento poderá contar com a contribuição da própria expansão do estado do bem-estar. Nesse sentido, é preciso que este seja visto como componente central de um projeto de desenvolvimento, apoiado no crescimento do setor de serviços de provisão de bem-estar, que tem o potencial de contribuir no curto prazo para o incremento da demanda de consumo (ao gerar emprego e renda) e no médio e longo prazos para o incremento da demanda de investimento e da capacidade produtiva do trabalho. Uma das implicações imediatas é que se estará introduzindo um novo padrão de produto e de consumo, com maior peso em bens públicos sociais, justamente os bens que costumam deixar menor pegada ecológica.

Transferências de renda

A previdência representa o maior gasto isolado em transferências. Essa é uma tendência mundial, que tende a recrudescer com o envelhecimento da população. O aspecto decisivo para viabilizar esse seguro social contra a perda de capacidade de gerar renda é justamente garantir sua sustentabilidade financeira, o que em termos agregados requer expansão da taxa de atividade econômica e aumento de produtividade. Essa necessidade se impõe a qualquer sistema previdenciário, seja ele de repartição ou de capitalização. No caso de um sistema publicamente administrado, como o nosso, parte das necessidades adicionais de recursos poderá ser suprida pela tributação dos benefícios previdenciários, porém parte considerável terá de advir da ativação de população “ativável”, o que pode ser obtido via várias políticas do estado do bem-estar, como vimos. A maior contribuição de nosso sistema previdenciário para a redução das desigualdades resultará da universalização da cobertura e da redução das iniquidades que atualmente se observam entre os regimes do setor privado e do setor público.

Enquanto a previdência pressupõe a atividade, as demais transferências sociais podem ser concebidas de modo a estimular a atividade. Estas têm classicamente duas funções: manutenção e complementação de renda. Elas se tornam necessárias quando falha o mercado de trabalho em prover rendimentos suficientes para garantir a satisfação de necessidades. A falha, estrutural nas economias de mercado modernas, é, nas economias periféricas, acrescida do

florescimento de um gigantesco setor informal, em selvagem interação com o segmento “moderno”. O desafio para um sistema de transferências nessas circunstâncias é como preencher a lacuna deixada pela inserção precária dos trabalhadores no mercado de trabalho e, mesmo, interagir com este último de modo a intensificar a formalização.

No Brasil, em contraste com a maioria dos países da OCDE, a informalidade é elevada. Haveria um papel específico para uma política de transferências nesse contexto? Em essência, sua função genérica segue sendo a garantia de renda, dados os problemas estruturais do mercado de trabalho. Porém, há uma interação potencial com políticas de ativação que pode ser desenvolvida como ferramenta auxiliar para mitigar o problema da informalidade: a política de transferências pode ser uma das portas de entrada para um conjunto de oportunidades.

(i) A coordenação programática e institucional entre transferência de renda e políticas ativas de mercado de trabalho parece promissora: o acesso a e a opção por programas de qualificação, requalificação e inserção devem estar francamente abertos a todos os beneficiários de transferências não previdenciárias de renda e fazer parte do pacote de prerrogativas destes. Programas devem ser desenhados para lidar com uma variedade de situações, que certamente incluem um segmento da população não diretamente “ativável” cuja renda deve ser garantida, mas incluem também segmentos ativáveis; para a inserção destes, seria desejável observar realidades locais, diferentes situações de emprego e uma ampla gama de possíveis trajetórias ocupacionais (não exclusivamente as “famílias” costumeiras de ocupação, com seus vieses sociais e de gênero: servente-pedreiro-mestre de obras; auxiliar de cozinha-cozinheira; manicure-cabeleireira etc.).

(ii) Outra conexão importante é entre esses programas de renda e os serviços sociais, em particular os serviços de cuidado. Estes últimos integram o repertório de políticas de ativação: graças à oferta de serviços como creches, jardins de infância e centros para idosos, pessoas em idade ativa na família, comprometidas com os cuidados de membros dependentes, podem optar por participar no mercado de trabalho. Ademais, alguns desses serviços têm efeitos cruciais sobre as chances de vida das crianças. Os beneficiários de programas de renda deveriam ter acesso garantido a serviços de cuidado de qualidade, observando-se preferencialmente uma perspectiva territorial.

(iii) Os benefícios monetários deveriam ser acompanhados da expansão na provisão e nos mecanismos de controle social de serviços de utilidade pública,

para garantir a “infraestrutura básica” que possibilitará retornos sociais positivos dos demais investimentos mais diretamente sociais.

Quanto ao valor do benefício dos programas de renda, é necessário que se estabeleça um critério coerente com a noção de mínimo social: um programa de transferência de renda deve estar ancorado em uma perspectiva de adequação a necessidades sociais insatisfeitas. A ideia de alívio à pobreza incorporada no programa Bolsa Família não atende a essa exigência: qualquer montante diferente de zero representa algum grau de alívio. Porém, o benefício médio do Programa Bolsa Família em 2008 sequer permitiu que o valor da linha de indigência de R\$70,00 fosse em média superado. Ademais, a ênfase em condicionalidades é problemática: condicionalidades estritas podem levar a subótimos sociais: crianças que não aprendem em escolas que não ensinam, ou suspensão de cobranças de contrapartidas por conta da ausência de serviços.⁷ Do mesmo modo, focalização estrita pode levar a iniquidades (como, por exemplo, a exclusão do pobre de ontem e de amanhã; a exclusão por motivos puramente orçamentários) e armadilhas do emprego informal.⁸ Seria desejável avançar para uma perspectiva menos heteronômica e mais possibilitadora: de ampliação de opções, informação, acesso e participação.

Por fim, políticas de transferências monetárias, para serem efetivas e sustentáveis, devem integrar *de direito* o sistema de proteção social. O nível de benefícios e seu reajuste periódico devem estar legalmente fixados, com critérios explícitos relacionados à garantia de renda para a cobertura de necessidades sociais.

Formalização das comunidades informais

O foco nas chamadas comunidades informais em que se concentra a pobreza é relevante, em parte, porque vários serviços ou desserviços são consumidos coletivamente: a provisão inadequada ou de baixa qualidade afeta a

⁷ Ambas as situações ocorrem no Brasil e atingem especialmente os beneficiários do programa Bolsa Família: crianças beneficiárias tiveram piores resultados escolares que as não beneficiárias em algumas regiões (cf. Cedeplar, 2007); a cobrança das contrapartidas em saúde é menos estrita por conta da insuficiente provisão (cf. técnicos do MDS em comunicação pessoal, em 10 de dezembro de 2010).

⁸ Não há, de nosso conhecimento, uma avaliação do PBF a este respeito, mas o programa uruguaio registra aumento da informalidade para burlar a verificação de meios. De todo modo, o contingente de trabalhadores formais entre os beneficiários do PBF era em 2006 e em 2008 menor que entre os não beneficiários em igualdade de condições. Cf. Brito e Kerstenetzky (2011).

todos naquele território, fazendo com que distintas posições econômicas se assemelhem quando se considera o bem-estar como um todo. Mas é relevante também por uma razão política: comunidades com melhores níveis de provisão são normalmente mais atentas e vigilantes na manutenção de seu nível de bem-estar coletivo; comunidades com níveis inadequados tendem a desenvolver certa resignação e desalento político, tornando-se vulneráveis a práticas políticas clientelísticas. Na formalização dessas comunidades – com a provisão adequada de serviços de utilidade pública e sociais –, a participação deve ser encorajada, não apenas para melhor refletir necessidades e aspirações do território, como para estimular a coprodução e, portanto, a maior efetividade social da política pública.

Políticas de redução da desigualdade de riqueza

Políticas de redução da desigualdade de riqueza se justificam por si mesmas, em um país extremamente desigual como o Brasil, mas também por seus efeitos indiretos: sociais (oportunidades mais bem distribuídas, menor pobreza rural e maior atratividade do meio rural), políticos (democracia de melhor qualidade, menos viesada pelo poder econômico) e econômicos (projetos economicamente produtivos tornados viáveis pelo acesso à riqueza que normalmente abre o acesso ao crédito). Nesse quesito, como vimos na Parte III, o país está especialmente atrasado.

Vários trabalhos empíricos documentam ganhos de produtividade e de motivação relacionados à propriedade de ativos valiosos, como a terra, o capital físico e o conhecimento. Há argumentos de justiça distributiva justificando a redistribuição, a partir, por exemplo, da concepção da riqueza *social* como um patrimônio comum, produzido e acumulado interpessoal e intertemporalmente, e da riqueza *pessoal* de hoje como o resultado do acúmulo de oportunidades injustamente distribuídas no passado. A relativa democratização da propriedade pode ocorrer seja, por exemplo, por meio da distribuição aos trabalhadores de participação acionária e dividendos em empresas, e a concomitante introdução de mecanismos de decisão democrática dentro das empresas, seja ainda por via da distribuição de uma renda básica de cidadania, como ocorre no Alasca, ou de um capital básico (*stakeholding*), como praticado no Reino Unido. Estes podem (como é o caso do *oil dividend* no Alasca) ou não (como é o caso do *stakeholding* no Reino Unido) estar vinculados a uma única fonte de riqueza, como os *royalties* do petróleo. De um modo geral, quase-rendas decorrentes do monopólio de formas não multiplicáveis, ou apenas lentamente

multiplicáveis, de riqueza (que incluem recursos naturais, patrimônio cultural ou histórico, créditos de carbono, empregos de qualidade) justificariam tributos para a constituição de fundos públicos de onde emanariam rendas ou capitais de cidadania. A conexão feliz é que políticas redistributivas, nesse sentido, são também políticas eficientes no sentido estritamente econômico do termo: eliminam quase-rendas e permitem o melhor uso de recursos limitados.

CONCLUSÃO

Muitas transformações seriam necessárias para nos tornarmos um país socialmente mais justo. Aqui tratamos apenas das contribuições potenciais de um estado do bem-estar universalista e redistributivo, e assim mesmo, de um pequeno número delas apenas. Buscamos argumentar, com base na experiência internacional, que esse projeto é realizável, que não se trata de uma “utopia irrealista”. Se considerarmos que sequer gastamos 40% do orçamento público com políticas sociais – marca de há muito superada até mesmo pelos mais avanços *welfare states* ocidentais, confirmando o Estado contemporâneo cada vez mais como um *welfare* e menos como um *power state* –, há certamente margem para progresso. Mas isso não pode ser tudo: também é necessário nos certificarmos da influência de um estado do bem-estar sobre a geração de recursos. Parte dessa influência recai sobre sua capacidade de influenciar o crescimento econômico, mas a outra parte recai sobre seus efeitos sobre a formação de “preferências por tributação”. Este aspecto é crítico, pois o financiamento das políticas sociais no Brasil, além de insuficiente, tem viés regressivo – aparente no maior peso dos impostos indiretos e no elevado peso das contribuições entre os tributos diretos, ambos incidindo desproporcionalmente sobre os mais pobres – e efeito praticamente nulo sobre a redistribuição.⁹ Finalmente, e ainda mais ambiciosamente, seria preciso nos certificarmos do alcance transformador do estado do bem-estar em termos do próprio padrão de produto e de consumo das sociedades contemporâneas, o que de fato ocorrendo o tornaria sustentável em vários sentidos. Essas são as apostas.

Uma palavra ainda sobre estados e sistemas de bem-estar. Um *sistema* de bem-estar social é algo mais abrangente do que um *estado* do bem-estar, pois envolve um amplo conjunto de atores, como as famílias, as empresas, o chamado terceiro setor e as comunidades, além do próprio Estado, na provisão de

⁹ Segundo os cálculos de Goñi *et al.* (2011), os impostos indiretos e as contribuições praticamente compensam o efeito regressivo do imposto de renda.

bem-estar. A constituição de um sistema minimamente coerente não é tarefa simples, contudo, não deixa de ser crucial se o objetivo é maximizar o potencial redistributivo e desenvolvimentista do conjunto de ações. Considerando-se ainda a crescente permeabilidade dos demais pilares às desigualdades econômicas nas sociedades contemporâneas, não há como negar o protagonismo do Estado na coordenação dessas ações. Contudo, sua ação assume contemporaneamente múltiplas formas: provisão direta, financiamento, regulação, controle democrático. No Capítulo 4, observamos o crescimento das chamadas políticas sociais privadas nos países desenvolvidos e seus impactos distributivos regressivos. Este não é um resultado trivial para um país desigual como o Brasil. Enquanto ainda pode se beneficiar da maior flexibilidade e capilaridade dos investimentos sociais de empresas e das ações de organismos não governamentais, desde que sob o controle social e democrático, o país já acumula experiência negativa significativa com a provisão privada publicamente financiada de serviços sociais como a saúde. Adicionalmente, a possibilidade de comunidades se autoproverem de bem-estar a partir de um *pool* formado por seus próprios recursos é fortemente vulnerável à desigualdade na distribuição de recursos entre elas. Examinar e avaliar as diferentes formas de combinação entre provisão pública e não pública no Brasil é um tema da maior importância: um dos grandes temas do novo século, a ser investigado em outra ocasião.

Referências bibliográficas

- ABRAHÃO, J. “Evolução do valor real do salário-mínimo”. 2012. Dados generosamente cedidos à autora.
- ACEMOGLU, D. “Cross-country inequality trends”. *LIS Working paper*, n. 296, março de 2002.
- ADEMA, W.; LADAIQUE, M. “Net social expenditure”. *OECD ELSA Working Paper*, v. 8, 2005.
- AFONSO, J. R. “Padrão de financiamento e gasto da política social no Brasil”. Mimeo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.
- AFONSO, J.R.; CASTRO K.. “Carga tributária bruta global no pós-guerra: 1947-2010”. Dados generosamente cedidos à autora. 2012.
- AGHION, P.; GARCÍA-PEÑALOSA, C.; CAROLI, E. “Inequality and Economic Growth”. In: AGHION, P.; WILLIAMSON, J. (eds.). *Growth, Inequality and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ALESINA, A.; GLAESER, E. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. “Income Distribution, Political Instability, and Investment”. *European Economic Review*, v. 40, p. 1203-1228, 1996.
- ALLAN, J. P.; SCRUGGS, L. “Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies”. *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 3, julho de 2004, p. 496-512.
- ALMEIDA, P. R. de. “O desenvolvimento econômico no Brasil, de 1820 a 2006: uma análise histórica com base em indicadores de desempenho”, *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 5, n. 10, p. 5-29, 2007.
- ALVARENGA, L. V. B. “Gastos tributários sociais – como estamos”? Mimeo, Niterói: CEDE/UFF, 2012.
- ANTTONEN, A. “Empowering Social Policy: The Role of Social Care Services”. In: KANGAS, O.; PALME, J. (eds.). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan/UNRISD, 2005, p. 88-117.

- ARTS, W.; GELISSEN, J. "Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?". *Acta Sociologica*, v. 44, p. 283-299, 2001.
- ARTS, W.; GELISSEN, J. "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-The-Art Report". *Journal of European Social Policy*, v. 12, n. 2, p. 137-58, 2002.
- ARTS, W.; GELISSEN, J. "Models of the welfare state". In: CASTLES, F.; LEIBFRIED, S.; LEWIS, J.; OBINGER, H.; PIERSON, C. (eds.), *The Oxford Handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 569-586.
- BAER, W. *The Brazilian Economy – growth and development*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2008. 6th edition.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. "A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda". In: GARCIA, M. A.; SADER, E. (orgs.). *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Boitempo Editorial, 2010.
- BARBOSA, R. "A questão social e política no Brasil". *Pensamento e Ação*, s.d. [1919], p. 367-417.
- BARR, N. *Welfare state as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BARRIENTOS, A. "Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime". In: GOUGH, I.; WOOD, G. (eds.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 121-68.
- BASLEVENT, C.; KIRMANOGLU, H. "Discerning Self-Interested Behaviour in Attitudes Towards Welfare State Responsibilities Across Europe". *International Journal of Social Welfare*, 20: n. doi: 10.1111/j.1468-2397.2010.00751.x., 2011.
- BENABOU, R. "Inequality and Growth". In: BERNANKE, B.; ROTEMBERG, J. (eds.). *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- BENEVIDES, C. *Um estado de bem-estar social no Brasil?*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia da UFF. 2011. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil_2_dissertacao_benevides.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2012.
- BERGMAN, L. R.; LUNDBERG, O. "Perspectives on Determinants of Social Welfare: Introduction". In: *International Journal of Social Welfare*, v. 15, issue supplement s1, p. S2-S4, 2006.
- BJORN, N. H. *Causes and Consequences of Persistent Unemployment*. Ph.D., diss., Department of Economics, Copenhagen University, 1995.
- BIRDSALL, N.; LONDONO, J. L. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *American Economic Review*, v. 82, n. 2 (AEA Papers and Proceedings), p. 32-37, 1997.
- BONOLI, G. "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks In Mature Welfare States". *Policy & Politics*, v. 33, n. 3, p. 431-49, 2005.
- BOSCHI, R. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- BOWLES, S.; GINTIS, H. *Recasting Egalitarianism: New Rules for Markets, States, and Communities*. Editado por Erik Olin Wright. Nova York: Verso, 1999.
- BOWLES, S.; GINTIS, H. "Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States, and Communities". In: BOWLES, S.; GINTIS, H. *Recasting Egalitarianism: New Rules for Markets, States, and Communities*. Editado por Erik Olin Wright. Nova York: Verso, 1999.
- BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. "Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados". Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2011.

- BRASIL. Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933. “Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências” (sic). Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1933/22872.htm>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2011.
- BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. “Código eleitoral”. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/listapublicacoes.action?id=33626>>. Acesso em: abril de 2012.
- BRASIL. Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963. Dispõe sobre o “Estatuto do Trabalhador Rural”. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1963/4214.htm>>. Acesso em: dezembro de 2011.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. “Plano Plurianual 2004-2007”. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf>. Acesso em fevereiro de 2012.
- BRASIL, Reforma Agrária: Compromisso de todos: A Reforma Agrária no Brasil. 2012. Texto disponível no site do Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM>. Acesso em: 27 de janeiro de 2012.
- BRIGGS, A. “The Welfare State in Historical Perspective”. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (orgs.). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. “Beneficiários do Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas e substantivas”. *Texto para Discussão CEDE*, n. 21, junho de 2011. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD21_1.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2012.
- BUAINAIM, A. M. (Coord.). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2008.
- CACCIAMALI, M. C.; PORTELA, A.; FREITAS, E. “O papel do salário-mínimo nos anos 80: Novas Observações para o Caso Brasileiro”, *Revista Brasileira de Economia*, v. 48, n. 01, jan./mar. 1994.
- CAMARGO, J. M. *Minimum Wage in Brazil Theory, Policy and Empirical Evidence*. Rio de Janeiro: Texto para Discussão, Departamento de Economia da PUC-Rio, n. 67, 1984.
- CARDOSO, A. “Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 775-819, 2010.
- CARLEIAL, L.; MALAGUTI, M. L. “Informalidade e precarização no mercado de trabalho brasileiro”. Mimeo. 2001.
- CARVALHO, F. J. C.. “Keynes And The Reform Of The Capitalist Social Order”. *Journal of Post Keynesian Economics* / Winter 2008–9, Vol. 31, nº 2, 191-211
- CASTLES, F. G. *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Dartmouth: Aldershot, 1993.
- CASTLES, F. G. *The Future of the Welfare State – Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- CASTLES, F. G. The English Speaking Countries. In: CASTLES, F. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 630-644.
- CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S.; LEWIS, J.; OBINGER, H.; PIERSON, C. “Introduction”. In: CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S.; LEWIS, J.; OBINGER, H.; PIERSON, C. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 25-38.
- CASTRO, J.A. “Gasto social no Brasil pós-1988: uma análise sob a ótica da descentralização fiscal”. *Revista de Políticas, Planejamento e Gestão da Saúde*, v. 1, n. 1, julho a setembro de 2009.
- CASTRO, J. A.; CARDOSO JUNIOR, J. C. “Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 A 2002”. In: JACCOUD, L. (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

- CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. *Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas*. Brasília: Texto para discussão do Ipea. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4610%3Atd-1352-descentralizacao-da-educacao-publica-no-brasil-trajetoria-dos-gastos-e-das-matriculas&catid=170%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: 16 de março de 2012.
- CASTRO, J. A., MOSTAFA, J.; HERCULANO, P. “Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda”. *Comunicado IPEA*, n. 75. Brasília: Ipea, 2011.
- CBPP. “Center on Budget and Policy Priorities. Washington”, D.C. 2010. Disponível em: <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=2992#_ftnref3>. Acesso em: outubro de 2011.
- CEDEPLAR. *Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa Bolsa Família*. Feito sob encomenda para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2007. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/CEDEPLAR_AnaliseAvaliacaoPBF.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2012.
- CHECCHI, D.; PERAGINE, V.; SERLENGA, L. “Income inequality and opportunity inequality in Europe”. *Rivista di Politica Economica*, IX-X 2008, 263-292. 2009.
- COOK, L. “Eastern Europe and Russia”. In: CASTLES, F. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 671-688.
- CORBUCCI, P. R.; BARRETO A.; CASTRO, J. A. de; CHAVES, J. V.; CODES, A. L. “Vinte anos da constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira”. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal*, n. 17, v. 2, 2ª ed., Brasília: DISOC/IPEA, 2008. cap. 1, p. 17-84.
- CORNIA, G. A. “Income Distribution under Latin America’s New Left Regimes”, *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 11, n. 1, p. 85-114, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/19452820903481483>>. Acesso em: abril de 2012.
- CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. (eds.). “The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission”. Nova York: New York University Press, 1975.
- DAGUERRE, A. “Importing Workfare: Policy Transfer of Social and Labour Market Policies from the USA to Britain under New Labour”. *Social Policy and Administration*, v. 38, n. 2, p. 115-118, 2004.
- DEAKIN, S. “The ‘Capability’ Concept and the Evolution of European Social Policy”. *New Zealand Journal of Employment Relations*, v. 34, n. 1, p. 7-26, 2009.
- DELGADO, G.; CASTRO, J. A. de. “Financiamento da previdência rural: situação atual e mudanças”. Texto para discussão n. 992, IPEA. Brasília: IPEA, 2003. 21 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0992.pdf>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2012.
- DEL VALLE, A. H. “Los estudios sobre regimens de binestar en America Latina”. In: *Revista A-MÉRICA*, v. 2, n. 3, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.revistaamerika.deusto.es>>. Acesso em: 2 de novembro de 2011.
- DEPARLE, J. “Welfare Limits Left Poor Adrift as Recession Hit”. *The New York Times*, 9 de abril de 2012. Disponível em <<http://www.nytimes.com/2012/04/08/us/welfare-limits-left-poor-adrift-as-recession-hit.html>>. Acesso em abril de 2012.
- DRAIBE, S. “Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais”. Mimeo: XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, agosto de 2000.

- DRAIBE, S. "The Brazilian Developmental Welfare State: Rise, Decline and Perspectives". In: RIESCO, M. (ed.), *Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?*. UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. "Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?". In: RIESCO, M. (ed.). *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan/UNRISD, 2007. p. 21-116.
- EDGERTON, D. *Warfare State: Britain, 1920-1970*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- ERIXON, L. *The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival*. Scandinavian Working Papers in Economics, n. 2008:2. Department of Economics, Stockholm University. 2008. Disponível em: <http://www2.ne.su.se/paper/wp08_02.pdf>. Acesso em: janeiro de 2012.
- ERVASTI, H.; FRIDBERG, T.; HJERM, M.; KANGAS, O.; RINGDAL, K. "The Nordic Model". In: RINGDAL, K.; ERVASTI, H.; FRIDBERG, T.; HJERM, M. (eds.). *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2008. p. 1-21.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Investing in Children and their Life Chances*. Trabalho apresentado no internacional workshop Welfare State and Competitvity. Fundación Carolina, Madri, 26-27 de abril, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G. "Education and Equal Life Chances: Investing in Children". In: KANGAS, O.; PALME, J. (eds.), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan/UNRISD, 2005, p. 147-163.
- ESPING-ANDERSEN, G.; MYLES, J. "Economic Inequality and the Welfare State". In: SALVERDA, W. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 639-665.
- ESPING-ANDERSEN, G.; MYLES, J.; GALLIE, D.; HEMERIJCK, A. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- EVANS, P. *Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfall*. Mimeo: UC-Berkeley, 2009.
- FAGNANI, E. "Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992". *Economia e Sociedade*, n. 8. Campinas, p. 183-238, jun. 1997.
- FGV. A Era Vargas: dos anos 20 a 1945. "Jorge Street", 2012. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/jorge_street>. Acesso em 22 de janeiro de 2012
- FAUSTO, B. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2001.
- FERREIRA, F. H. G. "Inequality and Economic Performance – A Brief Overview to Theories of Growth and Distribution". 1999. Disponível em: <http://aede.osu.edu/class/aede438/banerjee/images/inequality_growth.pdf>. Acesso em: 22 de janeiro de 2010.
- FERREIRA, F. H. G.; ROBALINO, D. "Social Protection in Latin America: achievements and limitations". Washington: World Bank, 2010. Disponível em: <http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/05/10/000158349_20100510134942/Rendered/PDF/WPS5305.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2011.
- FERREIRA, J. *João Goulart – uma biografia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

- FERRERA, M. "The South European Countries". In: CASTLES, F.; LEIBFRIED, S.; LEWIS, J.; OBINGER, H.; PIERSON, C. (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 616-630.
- FIGUEIREDO, G. V. "Educação Universal e de Qualidade: um projeto para o Brasil". UFSCar, 2010. Disponível em: <http://reuni.mec.gov.br/images/stories/pdf/apresentacoes/educacao_universal.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2012.
- FILGUEIRA, F. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en America Latina: Residualismo e Ciudadania Estratificada". In: ROBERTS, B. (ed.). *Ciudadanía y política social*. San Jose: FLACSO/SSRC, 1998. p. 71-116.
- FILGUEIRA, F.; MARTÍNEZ FRANZONI, J. "Paradigmas Globales y Filtros Domésticos: Las Reformas Administrativas de las Políticas Sociales en América Latina". *Revista de Ciencias Económicas*, v. XVIII, n. 2, 2002.
- FRITZELL, J.; RITAKALLIO, V. M. "Societal Shifts and Changed Patterns of Poverty". *International Journal of Social Welfare*. v. 19, n. 1, p. S25-S41, 2010.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GELBACH, J. B.; PRITCHETT, L. H. "More For the Poor is Less For the Poor". *Policy Research Working Paper 1799*. The World Bank Development Research Group, Poverty and Human Resources, julho de 1997.
- GELISSEN, J. "Popular Support for Institutionalised Solidarity: A Comparison Between European Welfare States". *International Journal of Social Welfare*, v. 4, n. 9, p. 285-300, 2000.
- GIAMBIAGI, F. "Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002)". In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.; HERMANN, J. (orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.
- GOLDIN, C.; KATZ, L. *The Race Between Education and Technology*. Cambridge: The Belknap Press, 2008.
- GOÑI, E.; LÓPEZ, J. H.; SERVÉN, L. "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America". *World Development*, Washington, v. 39, n. 9, p. 1558-1569, 2011.
- GOUDSWAARD, K. P.; CAMINADA, C. L. J. "The Redistributive Effect of Public and Private Social Programmes: A Cross-Country Empirical Analysis" *International Social Security Review*, v. 63, n. 1, p. 1-19, janeiro/março de 2010.
- GOUGH, I.; WOOD, G. "Introduction". In: GOUGH, I.; WOOD, G. (eds.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- GRAY, M. "Social Development and the Status Quo: Professionalisation and Third Way Co-optation". *International Journal of Social Welfare*, v. 19, p. 463-470, 2010.
- GUERREIRO, M. "Análise dos gastos sociais brasileiros na perspectiva do estado de bem-estar social: 1988 a 2008". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Economia da UFF. Niterói, 2010. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/Dissertacao_02_Maria_Pandolfi_Guerreiro.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2012.
- GUNNARSSON, L.; KORPI, B.; NORDENSTAM, U. *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*. OECD report, 1999. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/48/17/2479039.pdf>>. Acesso em: março de 2012.
- GUSTAFSSON, S. "Single Mothers in Sweden: Why is Poverty Less Severe?". In: MC-FATE, K.; LAWSON, R.; WILSON, W. J. (eds.). *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*. Nova York: Russel Sage, 1995, p. 291-326.
- HACKER, J. S. "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States". *Social Policy & Administration*, v. 37, n. 6, p. 639-655, 2003.

- HACKER, J. S. "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States". *American Political Science Review*, v. 98, n. 2, p. 243-260, 2004.
- HACKER, J. S. *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge University Press, 2002.
- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- HAMMOND, J. L.; HAMMOND, B. *The Village Labourer, 1760-1832*. Londres: Longmans, Green, and Co., 1912.
- HARRIS, J. "The Webbs and Beveridge". In: WALLIS, E. (ed.). *From the workhouse to welfare: what Beatrice Webb's 1909 minority report can teach us today*. Londres: Fabian Society, 2009. p. 55-64.
- HASSENTEUFEL, P.; PALIER, B. "Towards Neo-Bismarckian Health Care States? Comparing Health Care Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems". *Social Policy and Administration*, v. 41, n. 6, p. 574-596, dezembro de 2007.
- HECKMAN, J.; CARNEIRO, P. "Human Capital Policy". *NBER Working Paper Series*, WP 9495, 2003. 80 p.
- HOCHMAN, G. "Aprendizado e Difusão na Constituição de Políticas: a previdência social e seus técnicos". [s.d.]. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_07/rbcs07_04.htm>. Acesso em: 24 de janeiro de 2012.
- HOLZER, H. *The Economic Costs of Child Poverty. Testimony Before the US House Committee on Ways and Means*. 2007. Disponível em: <<http://www.urban.org/url.cfm?ID=901032>>. Acesso em: abril de 2012.
- HUBER, E.; BOGLIACCINI, J. "Latin America". In: *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 644-655.
- HUBER, E.; MUSTILLO, T.; STEPHENS, J. D. "Politics and Social Spending in Latin America". *The Journal of Politics*, v. 70, n. 2, p. 420-436, abril de 2008.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Development and Crisis of the welfare state: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- HYSLOP, D. "Rising us Earnings Inequality and Family Labour Supply: The Covariance Structure of Intrafamily Earnings". *American Economic Review*, v. 91, n. 4, p. 755-777, 2001.
- IBGE. "Censo Demográfico de 1950". Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/colecao_digital_publicacoes_multiplo.php?link=CD1950&titulo=Censo%20demogr%C3%A1fico%201950>. Acesso em: 24 de janeiro 2012.
- IBGE. "Estatísticas do século XX". Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm>>. Acesso em: janeiro de 2012.
- IPEA. "Comunicado do Ipea n. 98, 15 anos de gasto social federal – nota sobre o período 1995-2009", Brasília: IPEA. 8 de julho de 2011.
- IPEA. TD 1500, "Ipea 46 anos. O Brasil em 4 décadas". Brasília, 2010.
- IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: janeiro de 2012.
- JAEGGER, M. M. "United but Divided: Welfare Regimes and the Level and Variance in Public Support for Redistribution". *European Sociological Review*, v. 6, n. 25, p. 723-737, 2009.
- JANTTI, M.; BRATSBERG, M.; ROED, K.; RAAUM, R.; NAYLOR, R.; OSTERBACKA, E.; BJORKLUND, A.; ERIKSSON, T. "American Exceptionalism in a New Light: a Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom, and the United States". *IZA Discussion Paper*, n. 1938. IZA-Bohn, 2006.
- JUDT, T.; SNYDER, T. *Thinking the twentieth century*. Nova York: Penguin Press HC, 2012.

- KANGAS, O. "Work Accident and Sickness Benefits". In: CASTLES, F. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 391-406.
- KANGAS, O.; PALME, J. "Coming Late – Catching Up: The Formation of a Nordic Model". In: KANGAS, O.; PALME, J. (eds.). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2005, p. 17-55.
- KANGAS, O.; PALME, J. "Making social policy work for economic development: the Nordic experience". *International Journal of Social Welfare*, v. 18, p. S62-S72, 2009.
- KAP, H. *Reform of the Swedish education system in the post-war period as social rights of citizenship*. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University. Paper prepared for the RC19 "Social policies: local experiments, travelling ideas" Conference, 20-22 August 2009, Montréal. Disponível em: <http://www.cccg.umontreal.ca/rc19/PDF/Kap-H_Rc192009.pdf>. Acesso em: março de 2012.
- KATWALA, S. "Introduction". In: WALLIS, E. D. (ed.). *From the workhouse to the welfare state – What Beatrice Webb's 1909 Minority Report can teach us today*, Londres: The Fabian Society.
- KAUTTO, M. "The Nordic Countries". In: CASTLES, F. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 586-601.
- KENWORTHY, L. *Egalitarian Capitalism – Jobs, Incomes, and Growth in Affluent Countries*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2004.
- KENWORTHY, L. *Jobs with Equality*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- KENWORTHY, L. *The Politics of Helping the Poor*. Mimeo: University of Arizona, 2010.
- KERSTENETZKY, C. L. Social Policy Targeting or Universalism. 20th IPSA World Congress. Fukuoka, Japão, julho de 2006.
- KERSTENETZKY, C. L. "Redistribuição e desenvolvimento? a economia política do programa bolsa família". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, p. 53-83. 2009.
- KERSTENETZKY, C. L. *Social Development in Latin America?*. Texto para discussão CEDE n. 26, julho 2010. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD026_1.pdf> [3,4,5].
- KERSTENETZKY, C. L. "Welfare State e Desenvolvimento". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 1, 2011.
- KERSTENETZKY, C. L. *The Brazilian Social Developmental State: A Progressive Agenda in a (still) Conservative Political Society*. Mimeo, 2011.
- KERSTENETZKY, C. L. "Os sentimentos morais da riqueza das nações – progresso e pobreza na economia política clássica". *Economia*, Brasília (DF), v. 7, n. 3, p. 411-430, set./dez. 2006.
- KERSTENETZKY, C. L. "Por que se importar com a desigualdade". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.
- KERSTENETZKY, C. L.; ALVARENGA, L. V.-B. *Déficit de educação no Brasil: uma estimativa*. TD CEDE n. 16, maio de 2009. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD016_0.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2012.
- KERSTENETZKY, C. L.; ALVARENGA, L. V.-B. *SOS SUS: saúde na emergência*. TD CEDE n. 57, outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD57.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2012.
- KLAUSEN, J. *War and Welfare: Europe and the US, 1945 to Present*. Nova York: Palgrave-Macmillan, 2001.
- KORPI, W. "Economic Growth and the Welfare State: Leaky Bucket or Irrigation System?". *European Sociological Review*, v. 1, n. 2, p. 97-118, setembro de 1985.
- KORPI, W.; PALME, J. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review*, v. 63, n. 5, p. 661-687, outubro de 1998.

- KORPI, W. "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930". *American Sociological Review*, v. 54, n. 3, p. 309-28, 1989.
- KOSTER, F. "The Welfare State and Globalisation: Down and Out or Too Tough to Die?" *International Journal of Social Welfare*, v. 18, n. 2, p. 153-162, 2009.
- KROUSE, R.; McPHERSON, M. "Capitalism, 'Property-owning Democracy', and the Welfare State". In: GUTMAN, A. (ed.). *Democracy and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- KRUGMAN, P. *The Conscience of a Liberal*, Nova York: W.W. Norton & Company, 2008.
- KUHNLE, S.; SANDER, A. "The Emergence of the Welfare State". In: CASTLES, F. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 61-81.
- KUZNETS, S. "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*, v. 45, n. 1, p. 1-28, 1955.
- KWON, H. "The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia". *International Journal of Social Welfare*, v. 18, p. S12-S21, 2009.
- KWON, H. *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia (Social Policy in a Development Context)*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.
- KWON, H.; MKANDAWIRE, T.; PALME, J. "Introduction: Social Policy and Economic Development in Late Industrializers". *International Journal of Social Welfare*, v. 18, p. S1-S11, abril 2009.
- LANGONI, C. G. *Distribuição de renda e crescimento econômico do Brasil*. Ed. Expressão e Cultura, 1973.
- LARSEN, C. A. *Institutional Logic of Welfare Attitudes. How Welfare Regimes Influence Public Support*. Farnham: Ashgate Publishing Group, 2008.
- LAVINAS, L. "Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras". Texto Para Discussão Ipea nº 596. Rio de Janeiro: Ipea, 1998.
- LINDERT, P. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LODEMEL, I.; TRICKLEY, H. (eds.). *An Offer You Can't Refuse*. Bristol: Policy Press, 2000.
- LOPEZ-CALVA, L. F.; LUSTIG, N. "Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?". *The Brookings Institution Press and the United Nations Development Programme*, 2010.
- LOPREATO, C. R. *O Espírito da Revolta – a greve geral anarquista de 1917*. São Paulo: Ed. Annablume, 2000.
- LUNDBERG, E. "The Rise and Fall of the Swedish Model". *Journal of Economic Literature*, XXIII, p. 1-36, março de 1985.
- LUSTIG, N. "Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom". ECINEQ WP 2011 – 227. Disponível em: <<http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2011-227.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2012. Microdados da POF 2008-2009.
- LUSTIG, N.; MCLEOD, D. "Are Latin America's New Left Regimes Reducing Inequality Faster?" Addendum to Nora Lustig, "Poverty, Inequality, and the New Left in Latin America". Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.
- MAHLER, V. A.; D. K. JESUIT. "Fiscal Redistribution in the Developed Countries: New Insights from the Luxembourg Income Study". *Socio-Economic Review* 4, p. 483-511, setembro de 2006b.
- MALLOY, J. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.
- MANN, K. "Remembering and Rethinking the Social Divisions of Welfare: 50 years on". *Journal of Social Policy*, v. 38, n. 1, p. 1-18, 2009.

- MARCUZZO, M. C. *Keynes and the Welfare State*. Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Roma, "La Sapienza". Mimeo, dez. 2011.
- MARQUAND, D. *Decline of the Public*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- MARSHALL, T. H. "Citizenship and Social Class". In: MANZA, J.; SAUDER, M. (eds.). *Inequality and Society*. Nova York: W. W. Norton and Co, 2009.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. "Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies". *Latin America Politics and Society* (LAPS), v. 50, n. 2, p. 67-100, 2008.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J.; VOOREND, K. "The Role of Distributional Coalitions in Welfare Regimes: Chile, Costa Rica and El Salvador", *Social Policy & Administration*, v. 43, n. 4, p. 364-381, agosto de 2009.
- MARTINS, N. "Sen's Capability Approach and Post Keynesianism: Similarities, Distinctions, and the Cambridge Tradition". *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 31, n. 4, p. 691-706, Summer 2009.
- MEADE, J. *Efficiency, Equality, and the Ownership of Property*. Londres: G. Allen and Unwin, 1964.
- MEHOTRA, S.; DELAMONICA, E. *Eliminating Human Poverty: Macroeconomic and Social Policies for Equitable Growth*. Nova York: CROP International Studies in Poverty Research, International Social Sciences Council, 2007.
- MESA-LAGO, C. *Ascent to Bankruptcy*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1989.
- MESA-LAGO, C. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford, Nova York: Oxford University Press, 2008.
- MIDGLEY, J. "The Definition of Social Policy". In: MIDGLEY, J.; LIVERMORE, M. (eds.). *Handbook of Social Policy*. Londres: Sage, 2009. p. 3-20.
- MIDGLEY, J.; TANG, K. I. "Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare". *International Journal of Social Welfare*, v. 10, p. 244-252, 2001.
- MOREL, N. "From Subsidiarity to 'Free Choice': Child – and Elder – care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands, *Social Policy & Administration*", v. 41, n. 6, p. 618-637, dezembro de 2007.
- MUURI, A. "The Impact of the Use of the Social Welfare Services or Social Security Benefits on Attitudes to Social Welfare Policies". *International Journal of Social Welfare*, v. 19, n. 2, p. 182-193, abril de 2010.
- NERI, M. *A nova classe média*. Rio de Janeiro: Saraiva e FGV, 2011.
- NULLMEIER, F.; KAUFMANN, F. X. "Post-Welfare State Development". In: CASTLES, F. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 61-81.
- OCAMPO, J. A. "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización". *Nueva Sociedad*, n. 215, p. 36-61, 2008.
- OCDE. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD, 2008.
- OCDE. *Social Expenditure database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003*. 2007. Disponível em: <http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2011.
- OCDE. *Social Expenditure Database*. 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_33933_38141385_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 13 de julho de 2011.
- OCDE. *The Future of Social Protection*, Paris: OECD, 1988.
- OCDE. *Background Report: OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Early childhood education and Care Policy in Denmark*. 2000. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/48/37/2475168.pdf>>. Acesso em: março de 2012. Publicado originalmente pelo Ministry of Social Affairs and the Ministry of Education, Copenhagen, Denmark.

- OCDE. *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD, 2001.
- OCDE. *Employment Outlook*. 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_33927_34855489_1_1_1_00.html>. Acesso em: março de 2012.
- OCDE. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/14/32/37425999.pdf>>. Acesso em: 16 de março de 2012.
- O'CONNOR, J. *The Fiscal Crisis of the State*. Nova York: St Martin's Press, 1973.
- OKUN, A. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press, 1975.
- OLIVEIRA, J. do C. "Alocação dos recursos do fundo PIS", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 5, n. 1, p. 279-302, 1975.
- PAES DE BARROS, R.; FERREIRA, F. H. G.; MOLINAS VEGA, J. R.; SAAVEDRA CHANDUVI, J. *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank and Palgrave Macmillan, 2009.
- PALIER, B. "Continental Western Europe". In: CASTLES, F. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 601-616.
- PALIER, B.; MARTIN, C. "Editorial Introduction. From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare States". *Social Policy & Administration*, v. 41, n. 6, p. 535-554, dezembro de 2007.
- PENG, I.; WONG, J. "East Asia". In: CASTLES, F. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 656-671.
- PERRIN, G. "Reflections on Fifty Years of Social Security". *International Social Security Review*, v. 22, n. 4, p. 564-603, 1969.
- PIERSON, C. *Beyond the Welfare State – The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- PIERSON, C. *Beyond the welfare state – the new political economy of welfare*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- PIERSON, C.; LEIMGRUBER, M. "Intellectual Roots". In: CASTLES, F. et al. (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 32-45.
- PIERSON, P. "The New Politics of the Welfare State". *World Politics*, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.
- PINHEIRO, R. P. *A demografia dos fundos de pensão*. Brasília: Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. 2007. Disponível em: <www.previdencia-social.gov.br/conteudoDinamico.php?id=440>.
- PIOLA, S. F.; BARROS, E. D.; NOGUEIRA, R. P.; SERVO, L. M.; SÁ, E. B.; PAIVA, A.B. "Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira?". In: *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise*, n. 17, v. 2, cap. 3, p. 97-174. Brasília: DISOC/IPEA, 2008.
- "PNAD indica avanços nas condições de moradia e mercado de trabalho na Bahia". Retirado de Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. 2010. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?view=article&catid=3:destaques&id=500:-pnad-indica-avancos-nas-condicoes-de-moradia-e-mercado-de-trabalho-na-bahia-&format=pdf&option=com_content>. Acesso em 14 de janeiro de 2010.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PRASAD, N. "Policies for Redistribution: The Use of Taxes and Social Transfers". In: OIT Discussion paper, 2008. Disponível em: <<http://www.oit.org/public/english/bureau/inst/publications/discussion/dp19408.pdf>>. Acesso em: janeiro de 2012.
- "PRESERVING Health Coverage For The Poor (Opinion)". *The New York Times*, 5 de julho de 2011. Disponível em <http://www.nytimes.com/2011/07/06/opinion/06wed1.html?_r=1>. Acesso em julho de 2011.

- RANGEL, L.; PASINATO, M. T.; SILVEIRA, F.; LOPEZ, F.; MENDONÇA, J. L. "Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988". In: IPEA (org.). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 17, v. 1, cap. 2, p. 41-96. Brasília: IPEA, 2008.
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- RAWLS, J. *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- RIBEIRO, J. A. C. "Política social e desenvolvimento". In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 18, cap. 1, p. 9-26. Brasília: IPEA, 2011.
- RIESCO, M. (ed.). *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan/UNRISD, 2007.
- ROBINSON, J. "The Political Economy of Redistributive Policies". In: LOPEZ-CALVA, LUIS F.; LUSTIG, N. (eds.). *Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?*. Brookings Institution Press and UNDP, 2010.
- RODRIG, D. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?". *NBER Working Papers* 5537, National Bureau of Economic Research, Inc., 1996.
- ROTHGANG, H.; OBINGER, H.; LEIBFRIED, S. "The State and its Welfare State; How do Welfare State Changes Affect the Make-Up of the Nation-State". *Social Policy and Administration*, v. 40, n. 3, p. 250-66, 2006.
- SABADINI, M.; NAKATANI, P. "Desestruturação e mercado de trabalho no Brasil". Mimeo. s.d. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Laboral/Souza%20Mauricio.PDF>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2012.
- SABOIA, J. L. M. *Evolução histórica do salário mínimo no Brasil: fixação, valor real e diferenciação regional*. Rio de Janeiro: PNPE – Série Fac-Simile, n. 15, 1984.
- SABOIA, J. "Efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995/2005 – resultados de simulações". *Revista Econômica*, v. 9, n. 2, p. 270-295, 2007.
- SANTOS, C. H. dos; GENTIL, D. L. "A CF/88 e as finanças públicas brasileiras". In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social, volume 1*. Brasília: IPEA, 2009.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça – a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, [1979] 1987. 2ª edição revisada e atualizada.
- SCRUGGS, J. P.; ALLAN, L. "Welfare State Decommodification and Poverty in Advanced Industrial Democracies". Paper prepared for delivery at the 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton, Chicago, IL, 11-13 de março de 2004.
- SEELEIB-KAISER, M. *Welfare State Transformations: comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2008.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, A. *Rationality and Freedom*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2004.
- SEN, A. *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- SKOCPOL, T. *Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- SLEEBOS, J. "Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts And Policy Responses". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. Paris: OECD, 2003.
- SOARES, S. *A Desigualdade de Renda entre 1995 e 2009 e tendências recentes*. TD CEDE n. 51. 2011. Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD51.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2012.
- STAAB, S. "Social Investment Policies in Chile and Latin America: Towards Equal Opportunities for Women and Children?". *Journal of Social Policy*, v. 39, n. 4, p. 607-626, 2010.
- STARKE, P.; OBINGER, H.; CASTLES, F. G. "Convergence Towards Where: In What Ways, if Any, Are Welfare States Becoming More Similar?". *Journal of European Public Policy*, v. 15, n. 7, p. 975-1000, 2008.

- TAYLOR-GOOPY, P. "The Silver Age of the welfare state". *Journal of Social Policy*, n. 31, p. 597-621, 2002.
- TITMUSS, R. *Commitment to Welfare*. Londres: Allen and Unwin, 1968.
- TITMUSS, R. *Essays on the "Welfare state"*. New Haven: Yale University Press, 1959.
- TITMUSS, R. *Social Policy: An Introduction*. Nova York: Pantheon Books, 1974.
- TOWNSEND, P. *The Last Refuge – A Survey of Residential Institutions And Homes For The Aged In England And Wales*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1964.
- UTHOFF BOTKA, A. "Social Security Reforms". In: OCAMPO, J. A.; ROS, J. *The Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press, 2011. (no prelo).
- VAN OORSCHOT, W.; ABRAHAMSON, P. "The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States". *Social Policy & Administration*, v. 39, n. 2, p. 166-180, 2005.
- VAN PARIJS, P. "Philosophie de la fiscalité dans le troisième millénaire". In: BERNIS, T.; DUPONT, J. C. K.; XIFARAS, M. (eds.). *Philosophie de l'impôt*. Bruxelles: Bruylant, 2006.
- VAN PARIJS, P. *Real Freedom for All: What (if anything) Can Justify Capitalism?*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- VÁRIOS. *As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil*. Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.
- VÁRIOS. "Previdência Social". In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 19, cap. 1, p. 13-47. Brasília: IPEA, 2011a.
- VÁRIOS. "Assistência Social". In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 19, p. 49-86. Brasília: DISOC/Ipea, 2011b.
- VEGHTE, B. W. "Welfare State". In: DARITY JR., W. (ed.). *The International encyclopedia of the social sciences*. Nova York: Macmillan, 2007. 2nd edition, v. 9, p. 67.
- VIANNA, M. L. W. *A americanização perversa da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.
- VILLA, M. A. *A história das constituições brasileiras*. São Paulo: LeYa, 2011.
- WALTENBERG, F. "Iniquidade educacional no Brasil. uma avaliação com dados do PISA 2000". *Economia*, v. 6, n. 1, p. 67-118, julho de 2005.
- WELFARE 1989. In: SIMPSON, J.; WEINER, E. S. C. (eds). *The Oxford English Dictionary*. Oxford: Oxford University Press, 1989, v. 20, p. 108.
- WELFARE 1961. In: *The Oxford English Dictionary*, Oxford: Oxford University Press 1961, v. 12, p. 276.
- WILENSKY, H. L. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- WILENSKY, H.; LEBEAUX, C. *Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*. Nova York: Russell Sage Foundation, [1958] 1975.
- WORLD BANK. World Development Report: *Investing in Health*. Oxford: Oxford University Press, 1993; Washington, DC: World Bank, 1993.
- WORLD BANK. World Development Report: *Equity and Development*. Washington, DC: World Bank, 2006.
- YANG, P.; BARRET, N. "Understanding Public Attitudes Towards Social Security". *International Journal of Social Welfare*, v. 15, p. 95-109, 2006.
- ZIMMERN, SIR A. E. *Quo Vadimus*. Oxford: Oxford University Press, 1934.

Índice

A

Agentes Comunitários de Saúde (PACS), 244

ajuste fiscal, 212, 214, 216, 218, 219, 220, 221

Alemanha, 1, 6, 12-16, 41, 42, 82

Aliança Red-Green, 6, 17

América Latina, 153-173

analfabetos, 252

anos Clinton, 108

anos de prata, 92, 108, 114, 128

anos dourados, 16, 60, 92, 128

anos Reagan, 107

anos Thatcher, 108

aposentadorias, 12, 13, 15, 17, 74, 113

assistência social, 181, 203, 209

ativação, 60, 77, 83, 103, 134, 232, 262

Austrália, 6, 78, 107, 108, 112-113

B

Barbosa, Ruy, 180, 184, 187

bem-estar social, 21-36

Benefício de Prestação Continuada (BPC), 215, 219, 230, 234, 240

Beveridge, William, 8

Bismarck, Otto, von, 5, 15, 41, 178

Bolsa Família, 233, 234

Bosanquet, Helen, 11

Brasil, 42, 43, 52, 155, 160, 161, 163, 164, 165, 167, 170, 175-210

Bresser-Pereira, Luiz Carlos, x, xviii

C

Campos, Francisco, 191

capacitações, 29-33

Capanema, Gustavo, 191

Cardoso, Fernando Henrique, 215, 220, 223, 224, 227, 229, 232, 238, 244, 245

carga tributária, 155, 254

catching up (catch up), 45, 78, 84, 94, 111, 256, 270

CF 1988 *ver* Constituição de 1988

Chaves, Eloy, 186, 187

Chile, 6, 154, 158, 159

Churchill, Winston, 18

classe média, 19, 61, 111, 137, 204, 236, 268

coalizão(ões), 14, 119, 137, 215, 258

coeficiente de Gini, 77, 119, 155, 236, 253

Comissão sobre o Problema do

Desemprego, 48

comunidades informais, 273

condicionalidades, 128, 131, 134

Constituição de 1891, 185

Constituição de 1934, 182, 189, 191

Constituição de 1967, 204

Constituição de 1988/CF 1988, 175, 189,
198, 211, 212, 213, 215, 216, 217, 219,
220, 223, 228, 230, 239, 257

contribuições sociais, 117, 125, 133

coprodução, 261

Coreia, 42, 43, 77

corporativismo (corporativista), 179, 180

corporativo-conservador (regime), 113-118
CPMF, 218, 224, 225

creche(s), 45, 51, 101, 103, 107, 116, 120,
121, 123, 124, 128, 137, 150, 152, 268

crise do estado do bem-estar, 59, 62-72

custos sociais, 25-27

D

demanda de trabalho, 103, 135

desemprego, 11, 23, 51, 64, 83, 103, 113, 117

desenvolvimento, 4, 14, 38, 41, 52, 79, 94,
124, 166, 180, 209, 226, 259, 271

desenvolvimento como liberdade, 55

desfamiliarização, 99, 100, 132, 169

desigualdade, 20, 35, 46, 77, 102, 126, 129,
137, 159, 207, 257, 267

desigualdade de riqueza, 274-275

desmercantilização, 97-101

Desvinculação das Receitas da União
(DRU), 219, 225, 232

Dinamarca, 15, 77, 82-85, 95, 111, 118,
126, 129, 134

direitos sociais, 27-29

distribuição de renda (primária/disponível),
38, 158, 237, 240

dívida social, 227

domínio público, 62, 81, 87, 88

DRU *ver* Desvinculação das Receitas da
União

E

Earned Income Tax Credit, 110

economia de serviços, 106

economia política, 171, 179

educação, 19, 31, 43, 45, 50, 55, 56, 64,
121, 122, 126, 156, 157, 163, 169, 170,
180-182, 195, 201, 204

educação infantil, 122, 163, 225, 228, 230

efeitos econômicos de políticas sociais, 150

emprego, 103, 104

emprego feminino, 114, 121, 150, 170

emprego público, 265-267

ensino fundamental, 225, 226, 229

ensino médio, 226, 229, 230

ensino superior, 225, 226, 237, 242

Escandinávia, 42, 44, 45, 47, 71, 105, 120

Estados Unidos, 6, 7, 12, 14, 17, 18, 19, 70,
76, 77, 78, 81, 83-86, 95, 96, 106-110,
112, 115, 130, 136, 245, 265

Estatuto do Trabalhador Rural, 180, 181,
198

estratificação, 97, 167, 168, 201, 241

EUA *ver* Estados Unidos

Europa, 6, 7, 12, 15, 20, 45, 46, 71, 78

expansão (do estado do bem-estar), 61, 75,
201, 257

expectativa de vida, 253

F

familismo, 114, 117, 121

FHC *ver* Cardoso, Fernando Henrique
filosofia política, 34

flexiseguridade, 128, 265

focalização, 108, 170, 256, 261, 268,

formalização das comunidades informais,
273

funcionamentos, 29

FUNDEB, 242, 249

FUNDEF, 226, 230, 242

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
(FGTS), 205

G

gasto com educação, 254

gasto social (bruto/líquido), 124, 125

gasto tributário, 137

gênero, 20, 53, 56

Gini, 77, 133, 154, 159, 199, 207, 253

Goffman, E., 24

Goulart, João, 183, 189, 190, 201

Governo Cardoso *ver* Cardoso, Fernando
Henrique

governo Collor de Mello, 215

governo Thatcher, 71

governo Vargas *ver* Vargas, Getulio

I

identidade(s), 130
 Idosos, 121, 122
 igualdade, 119
 impostos (diretos/indiretos), 76, 133, 158, 247, 275
 inclusão previdenciária, 238
 informalidade, 165, 166, 168, 169, 251
 intersetorialidade, 260

J

Jango *ver* Goulart, João
 Judt, Tony, xiii, 10, 18, 19

K

Kerala, 56
 Kerstenetzky, Celia, v, 161, 242
 Kubitschek, Juscelino, 197
 Kuznets, Simon, 20

L

Lei de Diretrizes e Bases de 1996, 226, 242
 Lei Eloy Chaves, 177, 187
 Leis da Assistência Social, 218
 leis dos pobres, 7, 8, 11, 139
 Lei Orgânica da Saúde, 217, 219
 liberal (regime), 105-113
 liberdade real, 55, 56
 licenças, 151, 152
 Lula *ver* Silva Luiz Inácio Lula da

M

Marquand, David, 87
 Marshall, T. H., 6, 9, 27, 38, 56
 Medicaid, 109, 111
 Medicare, 109, 110
 Meidner, Rudolf, 49
 mercado de trabalho, 8, 19, 23, 41, 46, 47, 50, 51, 55, 68, 73, 74, 79, 100-103, 106, 262
 mercantilização, 10, 99, 100, 154, 169
 mínimo social, 115, 181
 mortalidade infantil, 253
 Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), 227

MST, 227, 245
 Myrdal, Gunnar, 48

N

necessidades sociais, 22-24
 New Deal, 6, 17
 Nova Zelândia, 6, 15, 16, 77, 99, 107, 108, 112

O

OCDE, 66, 67
 oferta de trabalho, 43, 114, 262
 Okun, Arthur, viii, 38, 39, 40

P

Pacto Agrário, 48
 Pacto pela Valorização do Salário-Mínimo, 234
 países anglo-saxões, 71
 países continentais, 71
 países nórdicos, 71
 PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servido Público), 206
 pensões, 12, 13, 113
 Pierson, Christopher, 14
 Pierson, Paul, 109
 Pigou, Arthur C., 25
 PIS (Programa de Integração Social), 206
 PISA, 121, 152, 156, 229
 Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007, 262
 Plano Nacional de Reforma Agrária, 245
 Plano Plurianual de 2004-2007 (PPA), 233
 Plano Real, 213, 215, 219, 228
 pobreza (absoluta/relativa), 78, 79, 99, 109, 116
 pobreza infantil, 151
 Polanyi, Karl, 10
 políticas ativas, 75, 79, 80, 83, 112, 123, 124, 128, 135, 150, 151, 226, 227, 228, 245, 262-267
 políticas de apoio às famílias, 101
 políticas de conciliação (da vida familiar com o trabalho), 74, 101, 120

políticas de emprego, 83, 122, 226, 262
 políticas econômicas socialmente orientadas, 44-54
 políticas sociais economicamente orientadas, 45, 175, 182, 234
 políticas sociais privadas, 60, 81, 85, 87, 110, 137, 244, 276
Poor Laws *ver* leis dos pobres
 previdência rural, 207, 208, 214, 217-219
 previdência, 110, 111, 157, 160, 182, 191
 Primeira República, 184, 187, 188
 privatização, 76, 109, 129, 163, 205
 produtivismo, 42, 53, 55
 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 236
 Programa Farmácia Popular, 244
 Programa Nacional de Medicamentos, 244
 programas de renda, 117, 161, 222-224
 programas de treinamento, 123, 135
 propriedade rural, 202, 207, 245
 proteção social, 44, 79, 100, 128, 177, 235, 273
 PROUNI, 242

Q

questão social, 184

R

Rawls, John, 32, 34, 36
 recalibragem, 74, 128, 215, 221, 222-227
 redistribuição, 38, 41, 77, 85, 95, 96, 110, 115, 125, 130, 133, 153, 159, 246
 redistribuição eficiente, 40, 47
 redistribuição fortemente baseada no gasto, 124
 reforma agrária, 180, 183, 197, 198
 reforma(s) das políticas sociais, 6, 11, 168
 regime de bem-estar, 101, 130, 168, 169
 regimes na América Latina, 167
 Rehn-Meidner (plano), 17, 49, 51
 Rehn, Gosta, 49
 Reino Unido, 15, 70, 82, 84, 86, 107, 110, 111, 112, 126

Relatório Beveridge, 39, 49, 197
 remercantilização, 74
 renda básica, 274
 retração (do estado do bem-estar), 66, 71, 91, 111
 REUNI, 242
 Roosevelt, F. D., 17

S

salário médio, 250
 salário-mínimo, 183, 190, 197, 198, 200, 250
 saúde, 11, 17, 244
 Saúde Bucal (PSB), 244
 Saúde da Família (PSF), 244
 Seeleib-Kaiser, 87, 88
 segurança jurídica, 261
 seguridade social, 2, 5, 6, 15, 47, 63, 64, 71, 74, 75, 82, 105, 113, 114, 119, 131, 134, 136
 Sen, Amartya, xiv, 29, 31, 38, 53, 259
 serviços, 121
 serviços de cuidado, 46, 84, 99, 102, 107, 114, 150
 serviços sociais, 91, 141, 151, 265, 267
 Silva, Luiz Inácio Lula da, 231, 232, 234, 244
 sindicatos, 193, 194
 sistema de bem-estar, 81, 121, 133, 258, 261, 275
 Sistema Único de Assistência Social (SUAS), 241
 Sistema Único de Saúde (SUS), 181, 214, 217, 225, 244
 social democracia *ver* social democrata, regime
 social democrata, regime, 48, 49, 60, 66, 98, 105, 118-134, 216
social security, 109
 Street, Jorge, 186
 Suécia, 14, 17, 18, 20, 48, 51, 70-71
 sustentabilidade, 56, 59, 60, 90, 227, 256, 260

T

taxa de fecundidade, 103, 104, 120

taxa de participação (mercado de trabalho),
106, 117, 166, 190, 263

Temple, William, 1

territorialidade, 261

Titmuss, Richard, 9, 22, 23, 24, 26, 38

trabalhador rural, 198, 202

trabalhadores informais, 251

tradeoff crescimento-redistribuição, 38

transferências de renda, 271-273

tributação, 80, 109, 216, 275

U

universalismo básico (estendido/
redistributivo), 111, 182, 201, 212

universalismo, 26, 36, 98, 181, 182

universalismo estendido, 181

universalização, 75, 79, 101, 118, 181

universalização com focalização, 261

V

Vargas, Getulio, 175, 178, 179, 181,
183, 187, 189, 190, 192-193, 194,
197, 199

W

Webb, Beatrice, 8, 9

Webb, Sidney, 8

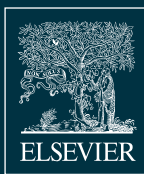
workfare, 108, 123, 265

Z

Zimmern, Alfred, 1



CELIA LESSA KERSTENETZKY, mestre em Economia pela UFRJ e doutora em Ciência Política pelo European University Institute (1998), com pós-doutorados no MIT e na Universidade de Columbia, é professora titular do departamento de Ciência Política e da pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense e diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE/UFF). Publicou vários artigos e capítulos em revistas e livros nacionais e internacionais sobre desigualdade, pobreza e políticas sociais, e sobre filosofia e história da Economia. Recentemente, coorganizou o volume *Economia e Interdisciplinaridade(s)* (Coimbra: Almedina, 2012).



“A construção do estado do bem-estar, seja como realidade, seja como aspiração, se constituiu na mais importante, profunda e durável reforma social do século XX. Atacado pelos seus críticos à esquerda, por atenuar conflitos de classe, e pelos seus críticos à direita, por erodir os incentivos de mercado, o estado do bem-estar sobreviveu tanto ao totalitarismo burocrático das economias de comando central quanto às contrarrevoluções neoliberais do final do século XX.

Como acentua a Professora Celia Kerstenetzky, na vida real de países desenvolvidos e em desenvolvimento, questiona-se a extensão dos benefícios, sua cobertura, seu financiamento, enfim tudo menos sua necessidade. Construir o estado do bem-estar é uma marca civilizatória, que distingue as sociedades que reconhecem seus membros como cidadãos, sujeitos de direitos fundamentais, em busca do alargamento de suas liberdades.

Os ataques, contudo, continuam. Este é um livro de combate, de defesa de direitos de cidadania, em que as ameaças são respondidas uma a uma. Poucos autores estão tão preparados para escrever este tratado quanto a Dra. Kerstenetzky, com sua dupla formação de economista e cientista política. Uma obra fundamental para informar um debate mais do que oportuno.”

FERNANDO CARDIM DE CARVALHO



Celia Lessa Kerstenetzky

O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL NA IDADE DA RAZÃO



Prefácio de
Luiz Carlos Bresser-Pereira

Celia Lessa Kerstenetzky
Ph. D. cum laude em Ciências Políticas e Sociais pelo European University Institute

O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL NA IDADE DA RAZÃO

A REINVENÇÃO DO ESTADO SOCIAL
NO MUNDO CONTEMPORÂNEO



O Estado do bem-estar social morreu? O envelhecimento das populações e a globalização econômica teriam disparado os tiros fatais? Este livro responde negativamente a essas questões, mas identifica uma nova e crucial fase do estado social. Mais do que nunca, o estado do bem-estar é necessário para garantir direitos frente aos novos riscos sociais, ao mesmo tempo em que é chamado a imaginar soluções que garantam sua sustentabilidade financeira e política. A partir de uma breve recuperação histórica e de princípios constitutivos do estado do bem-estar, este livro mostra a diversidade de respostas imaginadas no mundo desenvolvido, bem como a difusão do estado do bem-estar para países não desenvolvidos em décadas recentes, com uma parte inteiramente dedicada ao Brasil.