

**Texto para Discussão Nº 34 - Março 2011**

***Discussion Paper No. 34 - Março 2011***

**Políticas sociais sob a perspectiva do  
Estado do Bem-Estar Social: desafios e  
oportunidades para o “catching up”  
social brasileiro**

***Celia Lessa Kerstenetzky***  
***Professora titular do Departamento de Ciência Política***  
***da Universidade Federal Fluminense - UFF***

# **Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro<sup>1</sup>**

Celia Lessa Kerstenetzky<sup>2</sup>

## **Introdução**

O objetivo deste estudo é sugerir um conjunto de orientações para as políticas sociais brasileiras, a partir da perspectiva do Estado do Bem Estar Social (EBES). Essas orientações longe de exaustivas devem ser compreendidas como componentes de uma estratégia desenvolvimentista, considerando-se dois objetivos simultaneamente: a redução significativa das desigualdades e da pobreza e a viabilização do gasto necessário para tal. Como componente de uma estratégia desenvolvimentista, o EBES será tratado como um conjunto articulado de instituições e políticas que, assegurando direitos sociais universais, podem contribuir ativamente para a equidade e para a expansão de recursos necessária à efetivação dos direitos.

Dados esses pressupostos, este estudo não é um exercício de simulação combinando alternativas de políticas sociais com os respectivos efeitos esperados sobre determinados objetivos sociais, a partir de um orçamento fixo. É sim um exercício de identificação da possível contribuição do EBES para a flexibilização de seu próprio orçamento (o orçamento é pressuposto como em certa medida endógeno) de modo a apresentar rendimentos sociais considerados adequados. O problema aqui então é: dado o objetivo social, como conceber “tecnologicamente” o EBES de modo a atingi-lo e, possivelmente também, contribuir “financeiramente” para a sua viabilização. Adiante que o desenho de políticas pode facilitar (ou dificultar) tanto a redistribuição quanto a expansão da base fiscal, as fontes de recursos mais salientes.

Desse modo, orientações para o EBES brasileiro buscam inspiração em modelos de EBES com os melhores desempenhos em termos de redução das desigualdades e da pobreza, e de sustentabilidade financeira. As orientações são então vetores de força para possibilitar o nosso “catching up” social (vale a analogia com o catching up econômico e tecnológico). As orientações, como não poderia deixar de ser, levam em conta também aspectos do contexto brasileiro.

Para levar a cabo os objetivos apresentados, o estudo se estrutura em três blocos que respondem a questões específicas. O bloco 1 apresenta: na seção 1.1, uma definição de EBES e uma breve descrição histórica da montagem dos EBES no mundo ocidental, com o objetivo de caracterizá-lo como um traço inerradicável e de crescente protagonismo nas sociedades contemporâneas; na seção 1.2, a variedade institucional de EBES, com a tipologia dos regimes, distinguindo-os entre os mais e os menos socialmente efetivos, e a relação entre indicadores sociais e econômicos nos regimes; na seção 1.3, os desafios contemporâneos colocados para o EBES, inicialmente com a desaceleração do crescimento econômico, posteriormente com a presença de novos riscos sociais decorrentes de transformações demográficas, societárias e econômicas contemporâneas. O bloco 2 se dedica apenas ao Brasil: na seção 2.1, o EBES brasileiro é analisado sob a perspectiva de estabelecer sua situação atual e

---

<sup>1</sup> Versão anterior deste trabalho, finalizada em maio de 2010, foi preparada no âmbito do PIS/BNDES, como parte de um conjunto de estudos coordenados pelo CEDEPLAR/UFMG. A autora agradece a competente e expedita assistência de pesquisa de Cláudia Benevides.

<sup>2</sup> Professora titular da UFF e diretora do CEDE: [www.proac.uff.br/cede](http://www.proac.uff.br/cede).

tendências; na seção 2.2., o regime a que se filia e sua efetividade; nas seções 2.3 e 2.4, é desenvolvido um exercício prospectivo tendo em vista desafios a serem superados e perspectivas a serem exploradas. O bloco 3 é propositivo: na seção 3.1, são ensaiadas direções gerais e específicas para as políticas públicas sociais, entendidas como orientações estratégicas, essencialmente normativas, sem pretensão de exaustividade e detalhamento; enquanto na seção 3.2 são propostos elementos para uma nova estrutura de governança.

Uma advertência final: esse tema pode ser tratado de muitos modos. Este estudo reflete uma das possibilidades; rotas alternativas, outras dimensões do problema e outras metodologias não foram, por razões de espaço, sequer mencionadas, o que não significa desqualificá-las. Justifico minha opção pela ausência deste tipo de tratamento no debate público brasileiro contemporâneo.

## **Parte 1:**

### **1.1. O Estado do Bem Estar Social: definição e eventos cruciais**

O primeiro desafio a ser superado por um estudo sobre os Estados do bem-estar social é estabelecer uma definição (Seeleib-Kaiser, 2008). A maioria dos trabalhos que se dedicam a documentar a existência de tais entidades parte para a identificação de indicadores e medidas, devotando atenção limitada à questão de uma definição rigorosa

Este estudo não pretende resolver o problema, mas adotar uma definição operacional que contemple os diferentes ângulos enfatizados na extensa literatura sobre o EBES. Essa definição prática, que encontramos em Christopher Pierson (1991), será mais adiante (seção 4) retomada e atualizada pelos efeitos da crise fiscal e dos novos riscos sociais emergentes de desenvolvimentos na economia mundial pós anos 1980.

Apoiados em Pierson, definiremos, em termos práticos, o EBES como um conjunto articulado de políticas e instituições que expressam o reconhecimento da responsabilidade pública sobre o bem-estar social (entendido como o bem-estar de indivíduos e grupos dentro da sociedade), a partir do entendimento de que este não pode ser garantido pelas instituições de uma economia de mercado em seu funcionamento normal. Historicamente, o EBES surge com o capitalismo industrial. Políticas para os pobres eram conhecidas em fase anterior, mas se articulavam a políticas de manutenção da ordem pública e de administração do trabalho, não tendo como propósito a garantia do bem-estar e retirando de seus beneficiários direitos de cidadania política, em contrapartida.

Do ponto de vista da provisão de bem-estar, a novidade representada pelo EBES é a responsabilização da esfera pública pelo bem-estar individual. Ela se apresenta de vários modos. Primeiro, na concepção de uma “seguridade social”. Diferentemente das políticas sociais que precedem sua montagem, o EBES reconhece os riscos sobre o bem-estar como riscos ordinários em economias de mercado, devidos à ocorrência regular de circunstâncias que inviabilizam a realização de rendimentos – como doença, envelhecimento, acidentes de trabalho, desemprego, gravidez, infância. A provisão pública de seguridade social relaciona-se, portanto, a inevitáveis e previsíveis riscos sociais. Em segundo lugar, o ideário da responsabilidade pública se materializa na existência de um “orçamento público social” legalmente amparado. Em terceiro lugar, na “extensão da cidadania política”, concebida, a partir da emergência dos EBES, como pré-condição para o acesso aos (e não mais como preço a pagar pelos) benefícios sociais. Finalmente, na identificação e

codificação de direitos sociais e, portanto, de um novo sentido de cidadania, a “cidadania social” (Marshall, 1967; Esping-Andersen, 1990); marco normativo significativo é a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948.

Finalmente, é preciso reconhecer, por um lado, o bem-estar social e os direitos sociais como dotados de conteúdos dinâmicos, correspondentes à mutabilidade das concepções de bem-estar e à variabilidade dos riscos sociais, por outro, a variedade de modos de apresentação da responsabilidade pública. Dessa forma, o “Estado do Bem-estar social” corresponderia, mais propriamente, à forma presentemente assumida pelo domínio público no processo de materialização das concepções vigentes de bem-estar social<sup>3</sup>.

\* \* \*

É bem documentada a evolução histórica da presença desses elementos indicativos da crescente responsabilização pública pelo bem-estar, nos países desenvolvidos.

O EBES se origina na Alemanha de Bismarck, com o primeiro programa de compensações por acidente de trabalho (1873) e o primeiro programa de seguro saúde para os trabalhadores (1883), seguidos pelas aposentadorias para os trabalhadores idosos. Sua origem é marcadamente autoritária e a orientação inicial, conservadora e corporativa, na medida em que o acesso aos benefícios se baseia no status ocupacional. Outros países europeus sucessivamente implantam programas similares, de modo que até a Primeira Guerra Mundial quase todos os países da Europa Central contavam com os 3 programas mencionados, patrocinados em boa medida pelo Estado. Os programas de seguro desemprego emergem no período seguinte, já no primeiro pós-guerra, e os benefícios para as famílias se generalizam apenas no período do segundo pós-guerra.

A extensão da cidadania política, inicialmente com o sufrágio universal para os homens, acompanhou a introdução dos programas de seguridade social. Ao fim do período inicial do EBES (até 1914) estão abolidas as regras de “disenfranchisement” dos beneficiários do bem-estar público. Como nota Pierson, este é um indicador importante da transição do bem-estar público como uma alternativa à cidadania, para um estado de bem-estar social que reconhece -- na verdade, pressupõe -- direitos de cidadania.

Segundo Pierson, é apenas quando o gasto social público atinge a marca de 3% do PIB que podemos falar da origem ainda que incipiente de um EBES. Com exceção da Alemanha e da Suíça, nenhum dos países desenvolvidos havia alcançado níveis equivalentes até 1900<sup>4</sup>. Porém, por volta de 1920 a maioria dos países já tinha alcançado (e até 1930 todos haviam superado) essa marca. O nível de 5% do PIB é ultrapassado por um bom número de países europeus durante os 1920s, mas a maioria dos outros atinge a marca por volta dos anos 1930.

Entretanto, é na fase de consolidação e desenvolvimento do EBES, no período do entre guerras, que observamos uma elevação significativa nos gastos sociais, comprometendo até 12% do PIB de países da Europa Central. Nesse

---

<sup>3</sup> Nesse último sentido, Seeleib-Kaiser nos fala de um “sistema de bem-estar social”, plasmado por um amplo domínio público, em concerto com outros atores. Mantivemos “Estado”, no lugar de “sistema”, para poder especificar as várias formas de intervenção pública e marcar o protagonismo do domínio público.

<sup>4</sup> 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.

período, ocorre o impacto fiscal das inovações legislativas do período anterior, estendem-se regras de elegibilidade ampliando a cobertura de vários programas, há uma tendência generalizada à ampliação do valor dos benefícios (benefícios monetários são convertidos em benefícios relacionados aos ganhos, e não mais benefícios básicos iguais e diminutos) e amplia-se a compulsoriedade dos programas.

Do período do entre guerras, são os programas sociais incluídos no New Deal, de Roosevelt, e o famoso Compromisso Histórico sueco que, expressando uma ampla aliança política e de classes, serviu de alicerce para um dos mais generosos EBES existentes.

Há uma unanimidade entre os especialistas em considerar os 30 anos seguintes ao segundo pós-guerra como “os anos dourados” do EBES, tendo havido aprofundamento vertical (cobertura, tamanho dos benefícios, envolvimento público) e expansão horizontal de programas e políticas (políticas de segunda geração, como os benefícios monetários para as famílias), além de maior comprometimento do PIB, que alcança 25% na média dos países da OECD<sup>5</sup>.

Os anos do imediato pós-guerra foram anos de reconstrução nacional para muitos países. De um modo ou de outro, o EBES contribuiu com (e foi beneficiado por) os esforços de reconstrução, que se deu em bases solidarísticas, de ampliação da base tributária, retomada do crescimento econômico e consenso político, entre esquerda e direita e entre capital e trabalho, quanto às instituições sociais básicas. A expansão do EBES nos anos dourados se beneficiou de elevadas taxas de crescimento econômico (5% a.a. em média), de baixas taxas de desemprego, elevadas taxas de participação no mercado de trabalho e inflação baixa.

Vários países testemunharam reformas em suas políticas sociais. Tendo adotado políticas keynesianas para assegurar o pleno emprego e o crescimento econômico, viabilizaram financeiramente a expansão de benefícios e serviços sociais públicos. As três áreas que comandaram o gasto social no período foram educação, saúde e aposentadorias (com a maturação dos direitos assegurados no período anterior).

O crescimento do orçamento social trouxe consigo a universalização da *constituency* do EBES, para além dos pobres e das categorias ocupacionais. A classe média se torna uma vigorosa consumidora dos serviços e também uma importante provedora dos mesmos, já que se beneficia das oportunidades crescentes de emprego no setor público. É possível afirmar que a classe média foi a principal beneficiária do EBES. É bastante provável, contudo, que o próprio EBES, pelas oportunidades de mobilidade social que criou, tenha contribuído significativamente para a ampliação da classe média. Qualquer que tenha sido o caso, veremos que a expansão da *constituency* do EBES se tornou um obstáculo político significativo para várias tentativas de retração anunciadas nas décadas seguintes de redução do nível de atividade econômica, desemprego e inflação elevados.

No período dos anos dourados, parece indubitável que o Estado e seu segmento de bem-estar social se tornaram em vários países os maiores

---

<sup>5</sup> Um marco histórico importante no período foi o famoso 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.

empregadores isolados. O National Health System inglês, por exemplo, torna-se isoladamente o maior empregador da Europa ocidental. Parte significativa do aumento da participação dos serviços entre os setores de atividades se deve à expansão do EBES: em 1985, 11% do emprego na Alemanha e 26% na Suécia se concentram no EBES. As consequências desse avanço sobre o emprego foram importantes, especialmente para as mulheres, dentre elas, as mais escolarizadas.

As duas exceções importantes dentre os países industrializados foram os EUA e a Itália, países que tiveram expansões limitadas no período (a Itália basicamente restaurou as instituições do pré-guerra). Porém, deve-se observar que, ironicamente, a expansão econômica e militar dos EUA foi fundamental para o desenvolvimento e expansão do EBES europeu.

O período seguinte, que se estende do final dos anos 1980 até os primeiros anos do novo século, foi fortemente marcado pela retórica da retração do EBES e por uma reconfiguração efetiva.

Uma série de eventos marca o início de uma importante crise fiscal dos Estados nacionais: os dois choques do petróleo, o recrudescimento da inflação, a redução abrupta das taxas de crescimento econômico, a elevação das taxas de desemprego, a queda da produtividade do trabalho, a desregulamentação dos mercados globais, mudanças estruturais desencadeadas por mudanças tecnológicas, a alteração da composição inter-setorial em favor do setor de serviços, o envelhecimento das populações e a queda das taxas de fecundidade. Vários desses fatores exercem impacto direto sobre o orçamento social, levando a déficits crescentes que se convertem em dívida pública. A equação de sustentabilidade financeira do EBES é colocada em xeque justamente quando ele é mais necessário para fornecer um colchão amortecedor dos efeitos devastadores da crise econômica.

Curiosamente, a crise nas economias centrais não se revelou uma crise do Estado do bem-estar social, no sentido em que não apenas o gasto social público não encolheu, como seguiu aumentando, em termos absolutos e como proporção do PIB (Pierson, op.cit.; Rothgang et al., 2006; Pierson, 1996). Até os primeiros anos do século XXI, os países da OECD comprometem em média mais de 30% do PIB com o orçamento social. Em grande parte, a expansão é inercial e responde automaticamente ao aumento da demanda social, mas há também avanços incrementais e novos investimentos sociais no período. Obviamente, o aspecto crítico refere-se à questão de sua sustentabilidade financeira e política.

Do ponto de vista político, a sustentação de um EBES expansivo em tempos de austeridade fiscal é intrigante. Contudo, especialistas, como Paul Pierson (1996), revelam a dinâmica política que acompanha (e até certo ponto neutraliza) os esforços de retração, tornando a retórica da retração relativamente inoperante. Pierson mostra alterações importantes no comportamento e nas preferências de políticos e eleitores em tempos de crise: os primeiros adeririam à estratégia da “evitação da culpa” pela redução de programas sociais populares, enquanto que os eleitores se caracterizariam por um “viés de negatividade” através do qual expressariam aversão a perdas (de “direitos adquiridos”) com mais intensidade do que atração por novos benefícios (p.ex., a prometida redução de impostos). Além do mais, a retração de programas tradicionais se abateria sobre uma *constituency* mais organizada politicamente, enquanto a redução de impostos se dispersaria pela população

de forma menos concentrada e politicamente mais fragmentada. De olho na popularidade de programas sociais tradicionais, os políticos evitariam estratégias abertas de retração (mesmo que programaticamente as preferissem). O ponto importante levantado por Pierson é que o EBES acaba criando sua própria *constituency*, formada não apenas pelos consumidores dos benefícios e serviços como também pelos provedores desses serviços, cujo emprego deles depende. Isso confinaria os esforços de reforma a aspectos marginais dos programas sociais, não atingindo a orientação geral do EBES.

Do ponto de vista financeiro, veremos, na seção 4, as diferentes estratégias adotadas pelos países desenvolvidos para viabilizar a expansão do orçamento social, adiantando apenas que elas implicaram em uma reorientação geral do gasto social na direção das chamadas “políticas de ativação” (conjunto de políticas voltadas para a intensificação da atividade econômica dos beneficiários do bem-estar público).

Finalmente, cabe notar que há indícios de uma redução de variância entre países quando se considera um conjunto conciso de políticas (Rothgang et al., 2006), certa “convergência para cima” (Seeleib-Kaiser, 2008) sem, todavia, cancelar as diferenças institucionais que permanecem entre regimes de EBES (Esping-Andersen, 1990). Esse fato é significativo, pois indica que a crise não gerou uniformização de regimes de bem-estar e não ocasionou uma “corrida para o fundo”.

Resumindo, a avalanche de pressões parece não ter resultado em retração maciça. Embora tenha havido importante reestruturação de programas em todos os países da OECD, as mudanças não foram uniformes. Em segundo lugar, a reestruturação que está ocorrendo pode ser descrita em termos de “mais” Estado do bem estar social do que “menos”, uma vez que pressões por redução do EBES têm levado à concepção de políticas expansionistas que enfatizam a ativação da população beneficiária (Jaeger ; Kvist, 2006 op.cit.). Em terceiro lugar, embora as mudanças não tenham sido unidirecionais, ocorre o chamado efeito-corredor, pelo qual se capta uma redução de variância entre países quando se considera um conjunto conciso de políticas sociais (Rothgang et al., op.cit.; Seeleib-Kaiser, op.cit.) (p.ex. introdução de critérios de governança privada em regimes mais universalistas, e de práticas universalizantes em regimes menos universalistas), sem contudo anular a existência de regimes de bem-estar social mais ou menos generosos no interior desse grupo de países (Korpi &Palme, 1998).

**QUADRO 1 – PERIODIZAÇÃO DOS ESTADOS DO BEM-ESTAR SOCIAL SEGUNDO PIERSON (1991).**

| Período   | Programas Novos  | Países inovadores | % PIB (Max.) | Eventos cruciais               |
|-----------|--|-------------------|--------------|--------------------------------|
| 1880-1914 | Primeiras compensações monetárias aos trabalhadores e aposentadorias (inovações principalmente legislativas) | Alemanha          | 3%           | Estado-nação; Industrialização |
| 1918-1940 | Seguro desemprego (pensões de guerra, programas de   | EUA/Suécia        | 12%          | Pós-guerra; Grande Depressão   |

|           |   |                         |     |  |
|-----------|---|-------------------------|-----|--|
|           | reabilitação, extensão de coberturas de programas existentes e maturação de direitos) |                         |     |  |
| 1945-1975 | Políticas de família, educação e saúde (extensão de cobertura)                        | Inglaterra              | 28% | Reconstrução do pós-guerra, crescimento econômico, baixa inflação, alta produtividade, mudança demográfica |
| Pós- 1975 | Serviços de cuidado, políticas de ativação. Rediscussão do mix publico-privado        | EUA, Dinamarca, Holanda | 33% | Estagnação, desregulamentação, globalização, mudanças demográficas   |

Fonte: elaboração própria a partir de informações em C. Pierson, op.cit.

## 1.2 Os regimes de EBES:

Como já brevemente mencionado, os EBES não conformam uma entidade monolítica, porém, apesar de variarem em instituições e resultados, apresentam características comuns que permitem sua classificação em clusters. A literatura sobre os EBES ganhou um grande impulso com o enquadramento analítico e o esquema classificatório proposto por Gosta Esping-Andersen (1990).

Esping-Andersen sugere uma conceituação de Estado de bem-estar social mais abrangente do que a mera contabilização de programas de transferência de renda e de provisão de serviços – ou “políticas de melhoramento social” – de modo a contemplar o papel mais amplo do Estado na administração e organização da vida econômica, com impactos sobre o bem-estar social. A questão de como documentar a existência de um EBES é então tratada a partir da identificação de como, e em que medida, o Estado, em diferentes países, contribui para a desmercantilização do bem-estar (diminuição da dependência dos cidadãos em relação ao mercado para se assegurarem do bem-estar), do tipo de estratificação social resultante da ação do EBES e, finalmente, do arranjo de provisão de bem-estar prevaiente (se centrado na família, no mercado ou no Estado). O pressuposto é que em todas as economias contemporâneas haveria certo mix família-mercado-Estado na provisão de bem-estar, que permitiria algum grau de desmercantilização dos cidadãos, produzindo uma nova estratificação social, que de certo modo corrigiria a estratificação social gerada pelo mercado.

Três regimes de EBES emergem da superposição dos 3 eixos: o liberal, o conservador e o social democrata. No regime liberal, o Estado estimula o mercado ao subsidiar esquemas de bem-estar privado e ao garantir apenas o mínimo de proteção social, já que há ênfase na assistência social com teste de meios, com transferências universais e planos de seguridade social modestos. Os efeitos de desmercantilização são comparativamente baixos, a estratificação social é dual: igualdade entre os pobres recipientes do welfare e



bem-estar diferenciado entre as maiorias (de acordo com sua capacidade de adquirir bem-estar no mercado), reforçando um dualismo político de classes entre os dois grupos. Os países que comporiam esse regime são os Estados Unidos, a Austrália e o Canadá.

O segundo regime é o conservador. Baseado em herança estatista-corporativa, foi atualizado de modo a incluir a nova estrutura de classe pós-industrial. Nesse regime, os direitos sociais garantidos pelo Estado acedem ao cidadão principalmente por meio de sua inserção no trabalho. Dessa forma, é preservado o diferencial de status ocupacional (contemplando divisões entre setores de atividades, posição na ocupação, senioridade, divisões entre o segmento privado e o público). Para os que estão fora do mundo do trabalho, a família é a provedora de bem-estar, uma vez que a seguridade social exclui as esposas que não trabalham e os benefícios de família encorajam a maternidade, ao passo que o *daycare* e os serviços de cuidado não estão desenvolvidos. Nesses casos, prevalece o princípio de que o Estado só intervém quando a família falha. Áustria, França, Alemanha e Itália são países que se caracterizariam pela adoção do regime conservador.

O terceiro regime é o social-democrata. Neste, os princípios de universalismo e desmercantilização foram estendidos para incluir a classe média, buscando a promoção da igualdade de altos padrões. O modelo se baseia na provisão pública de bem-estar, construindo uma solidariedade essencialmente universal em favor do EBES: “All benefit, all are dependent, all will feel obliged to pay”. (28) O objetivo é reduzir a dependência individual do mercado e da família. O sistema “preemptively socialize the costs of familyhood”. (28) Nesse regime, há uma vinculação (não necessariamente individual) entre bem-estar e trabalho, na medida em que há o compromisso com o pleno emprego, cujo atendimento é parte integrante da viabilidade financeira do EBES. Esse modelo busca garantir o direito ao trabalho, como parte do esforço de minimizar os problemas sociais e de maximizar a receita dos impostos, de modo a viabilizar financeiramente serviços de alta qualidade que sejam compartilhados por todos.

**QUADRO 2 – OS REGIMES DE ESTADOS DO BEM-ESTAR SOCIAL SEGUNDO ESPING-ANDERSEN (1990)**

|                              | <b>Liberal</b>               | <b>Conservador</b>                      | <b>Social democrata</b> |
|------------------------------|------------------------------|---|-------------------------|
| <b>Desmercantilização</b>    | Mínimo                       | Médio                                   | Máximo                  |
| <b>Estratificação social</b> | Dualismo incluídos-excluídos | Estratos baseados em status ocupacional | Universalismo           |
| <b>Mix público-privado</b>   | Mercado                      | Família                                 | Estado                  |

Fonte: elaboração própria, baseada em informação em Esping-Andersen (1990).

As principais causas da variedade de regimes, segundo Esping-Andersen, são a natureza da mobilização de classe, as estruturas de coalizão de classe e a herança histórica da institucionalização do regime. As coalizões de classe dependem da história da formação das classes. No início da industrialização europeia, as classes rurais eram numericamente majoritárias e acabaram sendo decisivas para o futuro do EBES. Nos países nórdicos, uma classe rural formada de pequenos proprietários fez aliança com a social democracia de base urbana-industrial (a famosa “red-green alliance”) por um EBES de pleno emprego com subsídios para os preços agrícolas. Nos EUA, o New Deal também foi pactuado por essa coalizão, mas a estrutura agrária era diferente, com grandes propriedades intensivas em trabalho, o que bloqueou uma seguridade social de fato universalista (por exemplo, os trabalhadores negros

do sul rural americano foram excluídos) e condicionou a expansão futura do EBES. Por sua vez, a economia rural da Europa central foi hostil a uma aliança red-green; em virtude de uma agricultura também intensiva em trabalho organizada por grandes proprietários, forças conservadoras urbanas conseguiram uma aliança com os agricultores, limitando a universalização do bem-estar social.

Com a redução da importância política das elites rurais depois da Segunda Guerra Mundial, a consolidação dos EBES passa a depender fortemente de uma aliança política com a emergente e crescente classe média. O segredo do modelo social-democrata foi sua habilidade em estabelecer uma maioria política favorável a um Estado do bem-estar social generoso<sup>6</sup>. Uma consequência política importante da nova coalizão é justamente o apoio sustentado ao EBES, mesmo em conjuntura de crise: “Anti-welfare-state sentiments over the past decade [1980’s] have generally been weakest where welfare spending has been heaviest, and vice-versa”. (31) Essa conclusão se coaduna com as observações da “nova política” de P. Pierson, mencionadas anteriormente.

Desde a publicação de *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, em 1990, a tipologia proposta por Andersen tem sido submetida a intenso escrutínio empírico. Trabalhos recentes têm confirmado a resistência da tipologia<sup>7</sup>. Kenworthy (2004), por exemplo, observando mais diretamente a efetividade dos diferentes EBES, confirma a tipologia de Andersen por meio da investigação de indicadores de taxa de emprego, desigualdade e situação dos mais pobres. Não apenas os países se agrupam nos clusters indicados por E-Andersen, como a vantagem dos EBES social democratas é confirmada nas três dimensões de efetividade.

#### QUADRO 3 – EFETIVIDADE DOS REGIMES: ALGUNS INDICADORES

|                         | Taxa de Emprego | Desigualdade disponível | Y | Renda real dos 10% mais pobres |
|-------------------------|-----------------|-------------------------|---|--------------------------------|
| <b>Social democrata</b> | Alta            | Baixa                   |   | Alta                           |
| <b>Conservador</b>      | Moderada*       | Moderada                |   | Moderada **                    |
| <b>Liberal</b>          | Alta            | Alta ***                |   | Moderada                       |

Fonte: elaboração própria, baseada em Kenworthy 2004. \* Exc. Holanda = alta; \*\* Exc. Itália= baixa; \*\*\*Exc. Austrália e Canadá= moderada.

Aspectos de legitimidade econômica dos EBES são também abordados por Kenworthy (op.cit.). Seus resultados afastam a hipótese de trade-offs entre equidade e crescimento econômico, e equidade e emprego, considerando-se os diferentes regimes de EBES. Na “dark age” dos EBES (1980s-1990s), os países do regime social democrata além de se manterem como os mais igualitários e com os menores índices de pobreza, registram em média baixas taxas de desemprego, altas taxas de participação no mercado de trabalho e altas taxas de crescimento.

<sup>6</sup> “The Scandinavian model relied almost entirely on social democracy’s capacity to incorporate them [middle classes] into a new kind of welfare state: one that provided benefits tailored to the tastes and expectations of middle classes, but nonetheless retained universalism of rights. Indeed, by expanding social services and public employment, *the welfare state participated directly in manufacturing a middle class instrumentally devoted to social democracy.*” (31). (minha ênfase).

<sup>7</sup> A tipologia retrata, obviamente, tipos ideais e está marcada pela formação política dos EBES. Na prática há híbridos: os casos da Holanda e da Dinamarca são especialmente interessantes (ver Kenworthy 2004 e Seeleib-Kaiser 2008). Ocasionalmente se faz referência a um “modelo Mediterrâneo”, mas trata-se claramente de EBES não desenvolvidos, que guardam semelhança com o modelo conservador.

### **1.3 Perspectivas: Tendências e Desafios de médio e longo prazos**

Quando nos voltamos para a análise de desafios e perspectivas, devemos ter em mente, de um lado, a crise fiscal e o arrefecimento do crescimento econômico dos anos 1980-1990, junto com transformações demográficas e estruturais e, de outro, a chave interpretativa provida pelos regimes de EBES. Quais os novos desafios com que se defrontam os EBES contemporâneos, e como respondem a esses desafios os países agrupados nos clusters identificados a partir dos anos dourados do EBES, em termos de apontar novas perspectivas?

Em primeiro lugar, é importante ter claro quais os novos condicionantes e seus desdobramentos.

Como vimos, na seção 2, a crise fiscal e a desaceleração econômica dos anos 1980 e 1990 não resultou em compressão dos gastos sociais nos países da OECD. Esse é um aspecto que necessita ser compreendido. Em parte, ele resulta da expansão inercial do próprio EBES, respondendo à dinâmica que lhe é própria e a certo aumento da clientela (com a elevação do desemprego); a componente de sustentação política do EBES representou uma importante restrição às intenções declaradas de retração. Em parte, porém, ele resulta de modificações introduzidas nas políticas sociais que pouco a pouco vão alterando o seu caráter e o tipo de interação entre elas e a vida econômica das sociedades contemporâneas.

Porém, um resultado emergente da crise foi a consciência aguda da necessidade de o EBES garantir sua sustentabilidade tornando-se um elemento ativo e positivo da equação financeira. É neste sentido que pressões adicionais representadas pela demografia/composição das famílias e por mudanças estruturais na economia mundial representam desafios cujo enfrentamento descortina as perspectivas futuras do EBES.

De fato, a partir dos anos 1970 intensificam-se pressões demográficas e societárias. O aumento da expectativa de vida aliado à queda das taxas de fecundidade aponta para a elevação da razão de dependência oriunda do envelhecimento das sociedades. Em termos do EBES, isso significa pressão sobre as contas da seguridade social e custos adicionais para o sistema de saúde a serem honrados por uma proporção decrescente da população representada pela força de trabalho ativa. Outro elemento são as transformações observadas nas estruturas familiares, com a diversificação do padrão de formação de famílias (com um único membro, monoparentais, com dois trabalhadores), e a necessidade crescente de “individualização” da provisão de bem-estar.

Somem-se a esses elementos as transformações por que passa o mercado de trabalho, refletindo mudanças econômicas de natureza estrutural e global, e tendo como consequência a perda da segurança econômica fornecida por um emprego estável. Duas transformações estruturais relevantes foram a dominância do emprego no setor de serviços e a introdução e generalização do uso de tecnologias viesadas para a força de trabalho qualificada. Essas transformações, associadas à emergência de uma nova ordem econômica global, ocasionaram novos riscos sociais e um novo padrão de distribuição de riscos. Em particular, o mundo do trabalho perdeu definição: o emprego não é mais seguro, não é mais veículo de mobilidade social e, sobretudo para os menos qualificados, não é compensador. Para aqueles que não possuem qualificações e recursos culturais e sociais, é fácil deslizar para uma vida

marcada por baixos salários, empregos precários ou desemprego duradouro. Possuir baixa qualificação representa, no mundo pós-industrial, estar exposto a um alto risco social (Bonoli, 2004). Ademais, a dominância do setor de serviços na estrutura do emprego, tendo em vista sua configuração dual, agrava as disparidades salariais: os empregos crescem mais nas duas pontas do setor de serviços, os serviços que incorporam trabalhadores qualificados e profissionais e os serviços de rotina (principalmente serviços privados para os consumidores). Por outro lado, na ausência de um mercado de baixos salários, o desemprego tenderia a ser maciço. Desse modo, a escolha dramática para os menos qualificados, se for exclusivamente arbitrada pelo mercado de trabalho, será entre baixos salários ou desemprego. (Esping-Andersen, 2002). As novas circunstâncias, em suma, apontam para uma redefinição dos EBES tendo em conta, de um lado, a fragilização das famílias e do mercado como pilares garantidores de bem-estar social, em função de transformações societárias e econômicas, de outro, o fato de o Estado se defrontar com a importante restrição financeira de, em condições de austeridade, ter de atender a demandas crescentes associadas aos novos riscos sociais. Como os diferentes países reagiram aos desafios? Permaneceu ou se alterou a configuração de regimes?

De modo geral, os países da OECD reagiram aos novos desafios priorizando o problema da sustentabilidade política e financeira do EBES, a partir do regime a que se filiam. A preocupação com a eficiência do gasto (a atmosfera de austeridade) foi generalizada, no quadro geral de manutenção (e não retração) do EBES, assim como uma movida geral em direção à ativação (políticas públicas voltadas para intensificar a atividade de beneficiários do EBES) se fez observar (o que redundou em expansão dos gastos). Ou seja, a perspectiva de gastos sociais compensatórios foi perdendo terreno para a perspectiva de investimento social. Porém, as diferenças de enfoque foram perceptíveis e são iluminadas pela tipologia dos regimes. Aqui teremos a oportunidade de retomar a questão da tipologia a partir do ângulo das visões de boa sociedade implícitas nos regimes.

A tese de que o sistema de proteção social, incluindo a regulamentação do mercado de trabalho, gera desincentivos econômicos, com impacto negativo sobre o emprego e a competitividade (Phelps, 2006), sustentou políticas que aprofundaram a desregulamentação de mercados e a privatização da proteção social em países anglo-saxões, com ênfase nos EUA e, em menor escala, no Reino Unido. A característica central do ajustamento frente à crise promovido no interior desse modelo foi buscar ativamente soluções de mercado, encorajando a provisão privada de bem-estar (o gasto tributário atinge 2% do PIB nos EUA, e o gasto privado responde por 37% dos gastos sociais totais) e limitando a responsabilidade pública às falhas agudas de mercado. A política social tradicional, de benefícios focalizados diante de necessidades demonstradas via teste de meios, foi aprofundada no período, com restrição de elegibilidade e concessão de benefícios aos pobres, condicionais ao trabalho (o "workfare" ou "welfare to work"). Esse ajustamento promove altas taxas de emprego, porém também alta rotatividade e elevada desigualdade (com crescente risco de empobrecimento). O orçamento social enfrentará problemas para se expandir, conforme observa E-Andersen (1990), quanto mais os cidadãos de classe média tiverem que recorrer ao mercado e apenas os pobres, ao bem-estar público: não irão concordar com impostos altos quanto

mais presos à provisão privada estiverem. O bem-estar privado tende a agravar a desigualdade e a focalização tende a manter a pobreza elevada, especialmente entre os mais vulneráveis (benefícios seletivos - baixos orçamentos para redistribuição - baixos benefícios).

Os países que compõem o modelo social-democrata mantêm no período quatro características básicas: ênfase na inclusão universal (benefícios monetários essencialmente não focalizados nos mais pobres, porém como são em geral tributados, o resultado é redistribuição vertical) e definição abrangente dos intitamentos sociais (incluindo serviços de cuidado, além das transferências de renda e serviços tradicionais); compromisso de equalizar as condições de vida, por isso a deliberada marginalização dos mercados na provisão privada de bem-estar e da assistência focalizada nos mais pobres; desfamiliarização do bem-estar, sobretudo de crianças e idosos (que resultaram em estímulo à oferta de trabalho feminina) com ênfase na provisão de serviços de cuidados (serviços sociais excluindo saúde representam 20% do gasto social, contra 4-5% na OECD); sincronização das políticas sociais e das políticas de mercado de trabalho (serviços sociais promovem o emprego feminino e as políticas de mercado de trabalho ativas minimizam o desemprego de longo-prazo, com benefícios generosos aos participantes de programas de treinamento, re-treinamento e colocação no mercado de trabalho). O objetivo de universalização do emprego diminui os riscos de pobreza e contribui para a redução da desigualdade de renda primária.

A inovação nórdica no período se resume à ênfase nos gastos em serviços de cuidado (especialmente creche e cuidados com idosos) e nas políticas ativas de mercado de trabalho de um modo geral (que incluem desempregados, mulheres, idosos e portadores de deficiência). As políticas voltadas para a expansão da provisão de creches de alta qualidade são consideradas essenciais não apenas porque permitem a ativação das mulheres, mas por atingir vários objetivos simultaneamente: redução da transmissão da desigualdade entre gerações da mesma família, reversão das baixas taxas de fecundidade desses países, ativação “preventiva” em vez de meramente curativa (o estímulo cognitivo precoce tem efeitos comprovados sobre o aprendizado e capacidade de aprender futuros). (Esping-Andersen, 2009, 2007, 2005, 2002).

O modelo conservador é fortemente baseado em transferências. Suas características principais são reforçadas no período: seguridade social ligada a distinções ocupacionais; bem-estar privado é marginal, a seguridade social é generosa e estendida para a população empregada; o mercado de trabalho é fortemente regulamentado e os custos do trabalho são muito altos, afetando a estrutura do emprego; os trabalhadores mais velhos têm baixo risco de desemprego, porém a entrada no primeiro emprego é difícil (o desemprego dos jovens é elevado); o emprego feminino é relativamente baixo, especialmente entre as mulheres menos escolarizadas; a aposentadoria precoce é muito utilizada para reduzir o desemprego, porém as taxas de emprego são relativamente baixas e os gastos com aposentadorias são elevados. Os efeitos desejáveis sobre a desigualdade se devem principalmente à redistribuição horizontal (ao longo do ciclo da vida) e às baixas taxas de emprego entre os trabalhadores mais velhos (com as aposentadorias precoces). A baixa taxa de participação feminina, especialmente entre as mais pobres, significa maior vulnerabilidade no domicílio, o que é em parte compensado pela proteção ao

emprego (do trabalhador homem), mas significa também que as mães solteiras são vulneráveis. As inovações no interior do regime conservador, que se coadunam com suas características institucionais, foram as aposentadorias precoces, o trabalho em tempo parcial (Holanda), e o subsídio ao empregado (Alemanha).

Do ponto de vista da efetividade dessas mudanças de rumo, é possível observar que o regime social democrata obteve os melhores resultados em termos de indicadores tradicionais de efetividade como redução da pobreza e da desigualdade, e que estes foram compatíveis com bons indicadores econômicos, sobretudo participação no emprego e desemprego. Ou seja, o ajustamento frente à crise não implicou em uma reorientação dos pressupostos social-democratas do regime, ao mesmo tempo em que o viabilizou financeiramente (receitas dependem de impostos que dependem da atividade econômica e da concordância generalizada com a redistribuição). A tipologia de Andersen permite abrir o modelo europeu em dois, um que corresponde ao estereótipo traçado por Phelps (mercado de trabalho pouco dinâmico e relativamente bons indicadores sociais) e outro que claramente foge dele: os países nórdicos têm combinado políticas sociais e econômicas que produziram bons indicadores sociais e econômicos (emprego, desemprego, produtividade, inovação): são os que mais intensamente reduziram a pobreza, a pobreza permanente, a pobreza infantil (a principal razão é a alta taxa de emprego feminino entre as famílias mais vulneráveis), a pobreza entre os idosos (usando políticas universais de aposentadorias, ao invés de políticas focalizadas) e a desigualdade na distribuição de renda (têm o maior esforço de redistribuição). As tabelas 1 e 2 abaixo mostram os diferentes perfis de gastos e o impacto diferenciado sobre a redução da desigualdade. De imediato o maior gasto em serviços corresponde a um maior impacto na redução da desigualdade. Adicionalmente, o maior gasto público relativo em serviços de cuidado (não educação e saúde) parece acelerar a redução da desigualdade associada ao gasto em serviços, pois nos países em que esta rubrica é mais importante, os gastos em serviços reduzem a desigualdade proporcionalmente mais. A tabela 2 indica também a menor focalização das transferências no regime social-democrata em comparação ao liberal.

**Tabela 1 - IMPACTO DOS SERVIÇOS NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ENTRE OS DOMICÍLIOS: MÉDIA DOS REGIMES**

|                         | Gasto em serviços (% renda disponível) | % redução da desigualdade da renda disponível | % redução excluindo saúde e educação |
|-------------------------|--|---|--------------------------------------|
| <b>Social-democrata</b> | <b>35</b>                              | <b>37</b>                                     | <b>16</b>                            |
| <b>Liberal</b>          | <b>24</b>                              | <b>24</b>                                     | <b>4</b>                             |
| <b>Conservador</b>      | <b>26</b>                              | <b>24</b>                                     | <b>3</b>                             |

Fonte: Esping-Andersen & Myles, 2009 pg. 654 (cálculos a partir de Marical et.al. (2006: Table A9)).

**Tabela 2 - PERFIL DOS GASTOS EM TRÊS REGIMES DE BEM-ESTAR**

|                           | Gasto social público (%GDP)(1) | Gasto Privado como % do gasto social | Serviços não-saúde como % do gasto público total | Focalização: % de transferências p/ primeiro quintil (2) |
|---------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|--|--|
| <b>Nórdico</b>            | <b>25</b>                      | <b>5</b>                             | <b>18</b>  | <b>34</b>  |
| <b>Anglo</b>              | 19                             | 19                                   | 4  | 43   |
| <b>Europa Continental</b> | 26                             | 8                                    | 5  | 30   |

Fonte: E.-Andersen & Myles 2009. Pg. 649 Cálculos a partir de Adema and Ladaique (2005: Table 6) e Forster & d'Ercole (2005). (1) Dados se referem ao gasto social *líquido*. (2) Exclui domicílios aposentados.

As tabelas 3 e 4 se referem à redução da pobreza, e mostram o melhor resultado do regime nórdico, seja na redução da pobreza em famílias com crianças, seja na pobreza permanente, apesar de apresentar um percentual de transferências focalizadas nos mais pobres inferior ao regime liberal.

**Tabela 3: REDUÇÃO DA POBREZA EM FAMÍLIAS COM CRIANÇAS (MEADOS DOS ANOS 1990) (1)**

|                  | Pobreza de mercado | Pobreza pós-Redistribuição | Percentual de redução da pobreza |
|------------------|--------------------|----------------------------|----------------------------------|
| Social-democrata | 29                 | 5                          | 84                               |
| Liberal          | 32                 | 19                         | 40                               |
| Conservador      | 32                 | 12                         | 64                               |

Fonte: E.-Andersen & Myles 2009. Pg 656 (1) Pobreza < 50% da renda mediana equivalente. (Fonte: LIS-based; estimativas a partir de Bradbury and Jantti (2001: 83).)

**Tabela 4: A PERSISTÊNCIA DA POBREZA DE RENDA EM FAMÍLIAS COM CRIANÇAS (1)**

|                | Um ano | Dois anos | Três ou + anos |
|----------------|--------|-----------|----------------|
| Dinamarca      | .41    | .28       | .03            |
| França         | .59    | .42       | .13            |
| Alemanha       | .49    | .30       | .09            |
| Itália         | .64    | .41       | .16            |
| Espanha        | .60    | .37       | .12            |
| Reino Unido    | .49    | .29       | .11            |
| Estados Unidos | .81    | .71       | .58            |

Fonte: E.-Andersen & Myles 2009. Pg. 659 (1) Persistência estimada com as funções de sobrevivência de Kaplan-Mayer. Pobreza de renda medida como <50% da mediana ajustada, e saída da pobreza equivale a >60% da renda mediana ajustada. Fonte: ECHP, 1994-2001 para a Europa e PSID, 1993-1997, para os EUA.

Observando-se os regimes em termos de seus indicadores nas décadas de austeridade, é possível verificar que os países nórdicos enfrentaram as pressões financeiras com um esforço redistributivo suficiente para compensar a elevação da desigualdade de renda no mercado (Kenworthy, 2004; Esping-Andersen & Myles, 2009), garantindo as altas taxas de emprego e baixas taxas de desemprego. Apesar de ter havido retração na elegibilidade e nos níveis de benefícios em alguns programas, houve também aumentos automáticos compensatórios de redistribuição que suavizaram bastante o aumento da desigualdade e aumentos proativos nos gastos das políticas de terceira geração (serviços de cuidado) e de mercado de trabalho ativo. Os países continentais mantiveram desigualdades e pobreza pós-redistribuição em níveis moderados, e seguem convivendo com problemas no emprego e no desemprego (exceção importante é a Holanda). Já os países anglo-saxões passaram pelas décadas de crise com altas taxas de emprego e altos níveis de desigualdade, além de níveis moderados de gastos sociais para a população ativa (exceto US), porém registraram os mais altos níveis de desigualdade da renda disponível (junto com a Itália e a França) e renda real dos mais pobres moderada: o emprego cresceu em todos os 4 países durante os anos 1980 e

1990, mas a desigualdade cresceu no Reino Unido e nos Estados Unidos. (Kenworthy, 2004).

Como afirmado anteriormente, a diversidade interna dos regimes também merece ser explorada, pois aumentou no período, ao mesmo tempo em que certa redução de variação entre os regimes foi também percebida. Dentre os padrões percebidos no interior dos regimes destacam-se os representados por Holanda e Alemanha, no bloco conservador, Austrália e Canadá, no bloco liberal, e Dinamarca e Suécia, no bloco social-democrata. O quadro abaixo resume as principais características das políticas de emprego e mercado de trabalho de países dos três modelos que tiveram sucesso tanto em emprego quanto em distribuição<sup>8</sup>.

**Quadro 5: QUADRO SINÓPTICO DAS POLÍTICAS RECENTES DE EMPREGO E MERCADO DE TRABALHO DOS PAÍSES COM OS MELHORES RESULTADOS EM TAXA DE EMPREGO E DESIGUALDADE, MAIS OS ESTADOS UNIDOS**

| <b>País/políticas de mercado de trabalho</b> | <b>Emprego</b>  | <b>Políticas Ativas</b>                       | <b>Políticas Passivas</b>  | <b>Regulamentação do Mercado de trabalho</b> |
|--|---|---|--|--|
| <b>Suécia (75%)*</b>                         | Público**   | SIM (treinamento, re-treinamento e colocação) | Seguro desemprego generoso (parcialmente acoplado aos programas de ativação)                             | Forte  |
| <b>Dinamarca (76%)*</b>                      | Privado   | SIM (treinamento, re-treinamento e colocação) | Seguro desemprego generoso (parcialmente acoplado aos programas de ativação)                             | Fraca  |
| <b>Holanda (72%)*</b>                        | Privado (part-time)   | SIM   | Seguro desemprego generoso (parcialmente acoplado aos programas de ativação)                             | Forte  |
| <b>Austrália*</b>                            | Privado (part-time, emprego subsidiado) e Público (compensatório) | SIM   | Programa de pagamento às famílias para suplementar a renda do trabalho                                   | Forte  |
| <b>Estados Unidos* (75%)</b>                 | Privado   | NÃO   | Seguro desemprego limitado (tempo de espera elevado, curta duração, regras de elegibilidade restritivas) | Fraca  |

<sup>8</sup> Para um detalhamento dessas experiências, refira-se à Kenworthy (2004).



Fonte: elaboração própria. Informações obtidas em Kenworthy (2004). \* Taxa de participação no emprego.\*\* Público= >20%; Suécia, maior do que 25%.

A ênfase em políticas ativas de mercado de trabalho em combinação com esquemas de manutenção de renda, como o seguro-desemprego, foi uma característica comum dos países que aliaram um bom desempenho do mercado de trabalho com a redução da desigualdade (induzida por políticas públicas).

\* \* \*

É possível detectar uma tendência generalizada, perpassando todos os regimes, para uma crescente privatização do bem-estar?

De fato, ainda que os números referentes a gastos públicos não revelem diminuição da responsabilidade pública, mesmo considerando a diversidade de regimes, mudanças importantes ocorreram em todos os regimes, na composição das políticas, no grau de desmercantilização de cada uma delas, aparentemente na direção de maior privatização e remercantilização. Como avaliar essas mudanças?

Seeleib-Keiser (2008) sugere que essas transformações sejam avaliadas considerando-se dois conjuntos de dimensões: de um lado, diferenciando-se discursos, instituições e resultados do EBES, de outro, atentando-se para a variedade de formas de intervenção pública (provisão, financiamento/tributação, regulação). No nível da primeira dimensão, parece haver mais uniformidade de discursos e (com menos intensidade) instituições do welfare, do que resultados. No nível da segunda dimensão, observa-se que há mudança significativa em algumas políticas na direção de maior envolvimento privado, sobretudo na provisão, mas também crescente envolvimento do Estado no chamado welfare fiscal (gastos tributários) e, sobretudo, na regulação, de modo que na média os níveis de responsabilização pública foram mantidos em conformidade com os regimes.

Vejam algumas políticas que sofreram reformas recentes: aposentadorias e pensões, emprego, conciliação da família com o trabalho e saúde.

De um modo geral, as políticas de aposentadorias foram as que sofreram reformas mais extensas, na medida em que muitos países se deslocaram de sistemas públicos para sistemas de múltiplos pilares. A maioria dos países aumentou o apoio à provisão e ao financiamento privado em relação às aposentadorias, com a redução de benefícios públicos ou encorajamento de planos privados e ocupacionais, através de medidas regulatórias ou de expansão dos incentivos tributários. Ou seja, o ativismo estatal deslocou-se para o financiamento e a regulação. Entretanto, o efeito antecipado dessas políticas é bastante variado, o que significa que sua interação com outras políticas sociais deve ser examinada. Em uma simulação para o ano de 2050, que incluiu o Reino Unido, a Alemanha, a Itália, a Holanda, a Polônia e a Suíça, Seeleib-Kaiser (2008) estima que apenas os sistemas de pensão público-privados introduzidos na Holanda e na Suíça se aproximaram de satisfazer a condição de prover um nível de renda, aos vários grupos, próximo do nível definido de inclusão social – no grupo considerado, estes países oferecem os níveis mais elevados de provisão pública (Holanda) e a cobertura mais extensiva de provisão ocupacional privada (Suíça). No caso da Dinamarca, houve mudanças significativas nas aposentadorias, em direção a pensões 'privadas' (chamadas pensões de mercado de trabalho), porém estas são governadas por negociação coletiva e cobrem quase todos os empregados.

Além disso, os idosos pobres recebem assistência generosa, o que faz com que o país tenha as mais baixas taxas de pobreza de idosos entre os países da OECD.

A aparente retração ou racionalização da seguridade esconde ainda um segmento em que esta tem se expandido recentemente, que é o da inclusão de empregados não-padrão na cobertura da seguridade social, um processo que com maior ou menor intensidade tem ocorrido na maior parte dos países da OECD.

As políticas de emprego e desemprego testemunharam um aumento do ativismo do Estado. Este se fez presente na combinação de seguro desemprego com políticas ativas de mercado de trabalho. Nos anos dourados do EBES, os sistemas de seguro desemprego eram em muitos países governados pelos chamados parceiros sociais (sindicatos, associações de classe etc.), à sombra do Estado. As reformas iniciadas na Dinamarca e na Inglaterra, introduzindo flexibilidade no mercado de trabalho combinada com seguridade (seguro desemprego) e as várias políticas ativas foram facilitadas nesses países pelo papel importante que o Estado já detinha na administração do seguro desemprego; as mudanças foram mais difíceis e limitadas na Bélgica, França e Alemanha, países nos quais os parceiros sociais tinham mais peso na governança do sistema.

A maioria dos países 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 algum nível de envolvimento do setor privado. Em linha com outros países europeus, especialmente com os pioneiros nórdicos, as políticas de família foram expandidas no Reino Unido; o alvo tem sido a priorização do emprego feminino (e não tem se dirigido à questão de envolver os pais no cuidado familiar). Na Dinamarca, os serviços de cuidado são os mais avançados do mundo e representam um segmento (caro) do EBES em franca expansão.

Em relação aos sistemas de saúde, não se observa uma tendência unidimensional de privatização nos países da OECD, porém, na média, a provisão privada cresceu mais rapidamente, havendo, portanto, um declínio relativo da provisão pública. Houve um processo de hibridização dos sistemas de saúde, envolvendo principalmente Inglaterra, Alemanha e EUA. O que certamente se expandiu, em termos absolutos e relativos, foi o ativismo regulatório do Estado.

Em suma, o ativismo estatal parece ter se mantido e mesmo se estendido a novas frentes. Chama a atenção o incremento generalizado na função pública da regulação. Mudanças de regulação permitiram o aumento do acesso da seguridade social para empregados não-padrão, categoria crescentemente importante. Além disso, há expansão na provisão dos serviços de cuidado e de políticas ativas de mercado de trabalho. Finalmente, vale notar modificações nas estruturas de governança, que têm testemunhado a convivência de princípios de mercado (competição/escolha e gestão eficiente) na provisão pública, com princípios de *accountability* na provisão de serviços privados – combinações observadas em sistemas de saúde de países de diferentes regimes.

Portanto, é principalmente a partir da perspectiva dos resultados que melhor se esclarecem as opções em jogo. Nem todos os conjuntos de políticas públicas

sociais asseguram resultados justos e equitativos. A Dinamarca apesar do uso de princípios de mercado dentro do segmento público e do aumento da provisão privada não reduziu o universalismo nem a responsabilidade pública. E continua a ser o país com os melhores resultados em termos de redução de pobreza e desigualdade. A introdução de mecanismos de mercado e de provisão privada no Reino Unido permitiu, por exemplo, que o tempo de espera no NHS fosse reduzido. Em outros casos, como entre os países do sul da Europa, o aumento da provisão pública de serviços (principalmente de saúde) não retirou a família de cena, já que esta continua a ser a principal provedora de cuidado, enquanto se observa também a emergência de uma privatização informal do cuidado, coordenado pelas famílias e terceirizado para trabalhadoras imigrantes. Desse modo, apesar da aparente convergência institucional permanecem significativas diferenças de resultados entre os países, revelando que políticas e programas, e suas combinações específicas, são de fato diferentes.

Se nos concentrarmos nos resultados, em termos, por exemplo, de níveis agregados de risco de pobreza, as diferenças entre os países persistem, revelando que as mudanças no mix público-privado não tiveram impacto significativo na uniformização dos resultados.

**TABELA 5: POPULAÇÃO SOB RISCO DE POBREZA DEPOIS DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS (%)\***

|                            |    |
|----------------------------|----|
| União Européia (15 países) | 16 |
| Dinamarca                  | 12 |
| Reino Unido                | 18 |

\* Proporção de pessoas com renda disponível equivalente abaixo do patamar de risco de pobreza, fixado em 60% da renda disponível (depois das transferências sociais) equivalente mediana. Fonte: Eurostat, em Seeleib-Kaiser, 2008, pg. 220, tabela 13.1.

O caso das aposentadorias na Dinamarca mostra ainda que uma política social privada dentro do domínio público pode ter bons resultados distributivos: apesar de ser um dos sistemas de aposentadoria mais privatizados do mundo, os arranjos de política pública social para os aposentados de baixa renda e as baixas taxas de pobreza nesse grupo revelam que a responsabilidade pública continua firme na Dinamarca.

Finalmente, a orientação geral em direção à ativação poderia indicar uma remercantilização generalizada do EBES. Porém, a natureza das políticas é variada: “workfare” nos EUA (benefícios monetários condicionais ao emprego, onde a busca de emprego é por conta do beneficiário e o objetivo é mantê-lo empregado sem atentar para a qualidade da ocupação e as chances de mobilidade ocupacional), uma variante de workfare com políticas de qualificação no Reino Unido (com oferta de qualificação de curto prazo), e uma combinação de políticas de treinamento de longo prazo e requalificação com colocação, licenças de vários tipos e provisão de serviços de cuidado nos países nórdicos. A novidade nos países nórdicos é que o desemprego é visto como responsabilidade pública, não apenas porque as políticas de garantia de renda são generosas (ainda que crescentemente condicionais à entrada no programa de ativação, uma característica da era de austeridade), mas também porque o Estado se envolve na colocação e na provisão de oportunidades genuínas de escolha e de mobilidade ocupacional. É possível observar a variedade das políticas também em termos do investimento diferenciado dos regimes em políticas ativas de mercado de trabalho, relativamente baixo nos

EUA (que privilegia, relativamente, as políticas passivas) e relativamente alto nos regimes nórdico e conservador:

**Tabela 6: GASTOS EM POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO COMO % DO PIB: -2007**

|                           | Ativas      | Passivas    |
|---------------------------|-------------|-------------|
| <b>Regime Liberal</b>     | <b>0,27</b> | <b>0,28</b> |
| EUA                       | 0,11        | 0,31        |
| Reino Unido               | 0,33        | 0,16        |
| <b>Regime Conservador</b> | <b>0,95</b> | <b>1,50</b> |
| <b>Regime Nórdico</b>     | <b>0,96</b> | <b>1,00</b> |

Fonte: OECD Main Economic Indicators 2009.

Além disso, a ativação em geral vem sendo considerada uma peça chave na sustentação financeira dos EBES contemporâneos (apenas para dar uma idéia da importância de uma base fiscal ampla para a sustentação dos gastos sociais, dois terços da redistribuição atribuída ao EBES provêm dos gastos e apenas um terço da tributação (Esping-Andersen & Myles, 2009). Finalmente, a ativação que implique efetivamente em qualificação e expansão das capacitações e oportunidades de escolha dos trabalhadores é claramente equalizadora (vide os resultados mais igualitários viabilizados pelas políticas de ativação dos países nórdicos) e mais libertária (amplia a liberdade de escolha no âmbito do mercado de trabalho, ainda que restrinja a liberdade de escolher não trabalhar).

Diferenciar as políticas de ativação entre aquelas que ampliam as oportunidades de escolha dos indivíduos e as que meramente os mercantilizam é crucial, até porque se tudo o que a política de ativação consegue é manter a pessoa presa a um emprego pouco produtivo e de baixo nível de realização, ela compromete o EBES no longo prazo<sup>9</sup>. Trata-se, em suma, de diferenciar as políticas que simplesmente forçam as pessoas a aceitarem qualquer emprego e aquelas que as apóiam em termos de serviços específicos e/ou regulações de mercado de trabalho (remoção de desincentivos e práticas discriminatórias, licenças parentais, de modo a reconciliar o emprego e as responsabilidades familiares) para alcançar altos níveis de participação no mercado de trabalho.

\* \* \*

Resumindo, as estratégias exitosas, em termos de redução de desigualdades e pobreza e sustentabilidade financeira, envolveram a combinação e coordenação de um conjunto de políticas: políticas de ativação – incluindo políticas ativas de mercado de trabalho, provisão de creches e serviços de cuidado em geral, emprego público no setor de BES; intulamentos sociais universais – envolvendo serviços sociais universais (não apenas para os pobres) e ênfase em transferências universais. As primeiras facilitam a expansão da base fiscal, no médio e no longo prazos (ao permitir maior e melhor participação no mercado de trabalho); as últimas facilitam a redistribuição (possibilitam o envolvimento da classe média no financiamento dos serviços para todos).

## Parte 2<sup>10</sup>

### 2.1. O EBES no Brasil, Situação atual e tendências observadas

Vários aspectos do ainda insatisfatório nível de bem-estar social alcançado pela população brasileira levantam a questão sobre se existiria ou não um

<sup>9</sup> A análise de Kenworthy (2004) revela uma relativamente baixa mobilidade ocupacional nos EUA.

<sup>10</sup> No roteiro metodológico esta seria a parte 3.

EBES no país: o vasto mercado informal de trabalho, o alcance limitado da proteção social, os serviços sociais com cobertura aquém do desejável e qualidade insuficiente.

Por outro lado, é evidente que a provisão social no Brasil vem, ao longo de sua história, caminhando na mesma direção dos países que nos precederam na montagem dos hoje consolidados e relevantes sistemas de bem-estar social: gastos sociais crescentes como proporção do PIB, expansão da cobertura de serviços e transferências, ampliação dos benefícios e diversificação dos serviços, expansão da cidadania política e constitucionalização dos direitos sociais universais. Alguns desses dados podem ser visualizados na tabela abaixo:

**Tabela 7: INDICADORES DA EXISTÊNCIA DO EBES NO BRASIL: 1970 - 2008**

|      | Gastos Sociais Totais (GST) <sup>1</sup> %PIB <sup>2</sup> | GST % Gasto Público <sup>1</sup> | Previdência % da PEA <sup>3</sup> | Franquia eleitoral: % eleitores na população <sup>4</sup> | Direitos sociais na Constituição <sup>5</sup>   |
|------|--|----------------------------------|-----------------------------------|---|---|
| 1970 | nd   |                                  |                                   | 31,1  | <b>E:</b> direito de todos, 7-14 anos, obrigatório e gratuito. <b>S:</b> planos nacionais e normas; <b>P:</b> contributiva; seguro-desemprego, maternidade, doença, invalidez, velhice e morte.               |
| 1980 | nd   |                                  | 55                                | 49,5  | idem  |
| 1990 | 19,13  | 35,97(1996)                      | 53                                | 57,7  | E: idem +progressiva extensão da gratuidade e obrigatoriedade para o ensino médio; S: direitos de todos, dever do Estado; A: a quem necessitar; P: obrigatória e contributiva e parcialmente não contributiva |
| 2000 | 21,13  | 29,61                            | 42                                | 64,6  | Idem; pequeno recuo no ensino médio com a retirada da obrigatoriedade em 1996   |
| 2008 | 23,09  | 39,18                            | 59,6                              | 68,8  | Idem; E + educação básica obrigatória e gratuita 4-17 anos em 2009  |

Fonte: elaboração própria, a partir de múltiplas fontes.1- Castro (2008); STN. 2- IPEADATA. 3- IPEA; CESIT. 4- IBGE. 5- Constituições de 1967 e 1988.

A evolução positiva dos indicadores selecionados mostra claramente que nas últimas décadas o país construiu um Estado do bem-estar social, em linha com a definição de Pierson (op.cit.), dado que atualmente os gastos sociais remontam a quase um quarto do produto, se constituem em cerca de 40% do gasto público, a seguridade social abrange a maior parte da PEA, e esse processo de construção se fez acompanhar da expansão da franquia política

da população e da constitucionalização de direitos sociais universais, configurando direitos de cidadania e não meramente a provisão para os necessitados que caracterizava a responsabilidade pública pelo bem-estar social pré- EBES.

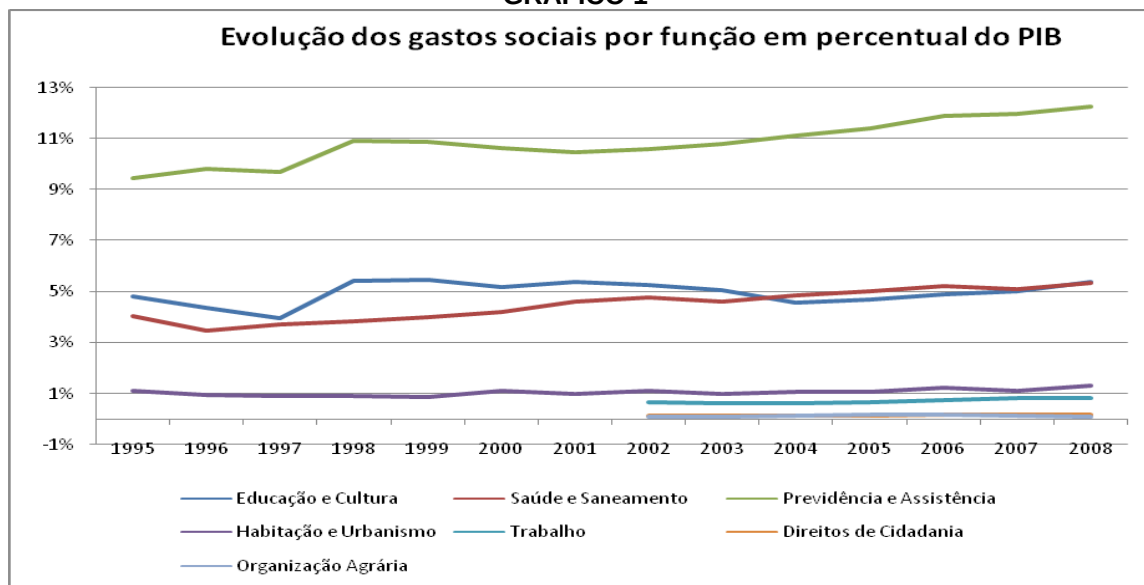
A questão relevante parece ser, pois, não **se** há um EBES no Brasil, mas **que tipo** de EBES, que **tendências** estaria seguindo e, sobretudo, **quão efetivo** ele seria. Vamos começar com a questão da efetividade.

## 2.2. Indicadores de efetividade e regime de bem-estar

### Alguns indicadores de efetividade

É principalmente no quesito efetividade que o EBES brasileiro deixa a desejar: os indicadores de pobreza e desigualdade seguem elevados, a despeito do crescimento e consolidação de um EBES. Isso significa que os sistemas de transferências e provisão de serviços não têm sido muito efetivos nesse particular – algo que parece começar a se reverter apenas em tempos recentes, com maiores gastos e melhores políticas. Contudo, dada a lenta melhora dos indicadores de educação e saúde, é possível afirmar que a melhora recente dos indicadores de desigualdade e pobreza está mais relacionada às transferências do que aos serviços, e mais às políticas de regulamentação do mercado de trabalho (valorização do salário mínimo e incentivos à formalização) do que às transferências, que, em conjunto, têm melhorado o rendimento social do crescimento econômico e possivelmente também dado ímpeto adicional ao crescimento. Claramente, o potencial dos serviços sociais para produzir bem-estar e impulsionar o crescimento com equidade tem sido subaproveitado. Isso se reflete no gasto social que permanece relativamente estável na dimensão de serviços (com exceção de saúde) entre 1995 e 2005:

GRÁFICO 1



Fonte: STN; IPEADATA.

Ademais, o baixo dinamismo do mercado de trabalho chama a atenção nas, ainda que declinantes não obstante, elevadas taxas de informalidade e desemprego. É importante notar que outras políticas de bem-estar social, como o desenvolvimento agrário e a infra-estrutura urbana, tão cruciais para acompanhar o processo de industrialização e urbanização acelerada, seguem sendo deficientes sem expansão notável.

**Tabela 8: INDICADORES DE EFETIVIDADE DO EBES E TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB: 1970-2008**

|      | Informalidade <sup>1</sup> | Taxa de desemprego <sup>2</sup> | Pobreza % <sup>3</sup> | Gini <sup>4</sup> | Taxa crescimento PIB % <sup>5</sup> |
|------|----------------------------|---------------------------------|------------------------|-------------------|-------------------------------------|
| 1970 |                            | 2,40%                           | 67,9                   | 0,565             | 7,5                                 |
| 1980 |                            | 2,80%                           | 39,5                   | 0,580             | 6,7                                 |
| 1990 | 40%                        | 4,65%                           | 45,5                   | 0,636             | (6,0)                               |
| 2000 | 51%                        | 7,85%                           | 32,7                   | 0,609             | 2,8                                 |
| 2008 | 49,4%                      | 7,89%                           | 25,3                   | 0,548             | 4,0                                 |

Fonte: Elaboração própria.

1- Ramos (2002); IPEA. 2- IBGE; IPEADATA; Stédile (2005). 3- IPEADATA; Barros (2008). 4- Denslow e Tyler (1983); Hoffmann (1983); SEI; IPEADATA. 5- IPEADATA

A redução da pobreza esteve claramente mais correlacionada com o crescimento positivo do que com a redução da desigualdade, exceto no período recente (2004-2008), quando a redução da desigualdade e o crescimento se combinaram. A redução recente da desigualdade parece ter sido respondido mais a políticas de bem-estar social (como as políticas de regulamentação do mercado de trabalho e as transferências de renda) do que ao crescimento econômico. Porém, a informalidade e a taxa de desemprego (que também vem declinando a partir de 2004) ainda continuam elevadas.

Apesar de duas conquistas notáveis pós-Constituição de 1988 na direção da universalização de direitos sociais (a criação do SUS e a universalização do ensino fundamental), indicadores sociais de educação e saúde vem apresentando lenta evolução, como pode ser observado na tabela abaixo, especialmente a escolarização média e o analfabetismo, mas também a mortalidade infantil nos últimos 8 anos.

**Tabela 9: INDICADORES DE EDUCAÇÃO E SAÚDE**

| Ano  | Média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade <sup>1</sup> | Analfabetismo % | Mortalidade infantil em 1000 nascidos |
|------|--|-----------------|---------------------------------------|
| 1995 | 5.2  | 20 (1991)       | 48,3 (1990)                           |
| 2001 | 6.1  | 13              | 30,1 (2000)                           |
| 2007 | 7.0  | 10 (2008)       | 28,3 (2008)                           |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

E, a despeito da universalização do ensino fundamental, sua qualidade é notoriamente insatisfatória. Em exames padronizados nacionais e internacionais, os estudantes brasileiros se saem mal. Abaixo, a preocupante posição brasileira no exame internacional PISA/OECD pode ser observada:

**Tabela 10: Resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)**

|                   | Reading literacy | Posição | Scientific literacy | Posição | Mathematical literacy | Posição |
|-------------------|------------------|---------|---------------------|---------|-----------------------|---------|
| 2000 <sup>1</sup> | 396              | 31º     | 375                 | 31º     | 334                   | 31º     |
| 2003 <sup>2</sup> | 403              | 40º     | 390                 | 40º     | 356                   | 41º     |
| 2006 <sup>3</sup> | 393              | 49º     | 390                 | 52º     | 370                   | 54º     |

Fonte: PISA 2000, 2003, 2006. OECD. (1) em 31 países; (2) em 41 países; (3) em 57 países.

### Que regime de bem-estar social?

Ainda que venha caminhando na direção da universalização dos direitos, o EBES brasileiro é, do ponto de vista do arranjo institucional, um mix dos 3 regimes.

A composição do gasto indica o maior peso da previdência-assistência (cerca de metade do gasto total), seguido dos serviços sociais, uma tendência presente nos países da OECD e da América Latina.

**TABELA 10: COMPOSIÇÃO DO GASTO SOCIAL COMO % DO PIB: AMÉRICA LATINA (2004), OECD (2004) E BRASIL (2005)**

|                | Educação | Saúde | Proteção Social | Habitação e Urbanismo |
|----------------|----------|-------|-----------------|-----------------------|
| América Latina | 4,2      | 2,6   | 5,4             | 0,9                   |
| OECD           | 6,4      | 6,9   | 17,3            | 0,8                   |
| Brasil         | 4,6      | 3,9   | 11,1 + 1,0      | 0,9                   |

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

Uma análise estática por função mostra que há elementos conservadores, sobretudo na seara da previdência, com a segmentação dos sistemas de previdência dos empregados do setor privado e do setor público.

Contudo, em uma análise dinâmica, se observa que a unificação e centralização dos diversos esquemas de previdência que vigoravam até os anos 1960 acompanharam a tendência, observada em muitos países, de universalização da previdência (nesse quesito, o país se aproxima mais da experiência nórdica do que da Europa Central, onde segue prevalecendo a forte segmentação do sistema previdenciário e seu controle corporativo pelos “parceiros sociais”, como os sindicatos de categoria). A posterior introdução da aposentadoria rural (e seu aprofundamento pós Constituição de 1988) arrefeceu outro tipo de estratificação social engendrado pelo próprio sistema de proteção social, entre os trabalhadores urbanos e rurais. Finalmente, o atrelamento dos benefícios mínimos da seguridade social ao salário mínimo segue a tendência de sistemas universalistas de estabelecer um piso básico e crescente de modo a diminuir a desigualdade de benefícios. Porém, o sistema convive com duas segmentações importantes: a primeira é entre os trabalhadores formais e informais (que não tem cobertura previdenciária), a segunda é entre os trabalhadores do setor privado e do setor público que têm regras diferentes, favorecendo os últimos. Unificação, expansão da cobertura e regulação do benefício básico são traços universalizantes desse sistema que o aproximam da experiência social-democrata; a segmentação em dois sistemas é um elemento corporativo e a exclusão dos informais revela um aspecto de mercantilização “selvagem”, desprotegida de qualquer tipo de regulamentação.

A interação entre as transferências previdenciárias e outras transferências acomodadas na rubrica “seguridade social” (que inclui os benefícios constitucionais, como o BPC-LOAS para portadores de deficiência e idosos pobres, as transferências condicionadas para famílias pobres, como o Bolsa Família, o seguro-desemprego e o abono salarial) torna o exercício de identificação do regime ainda mais complexo. Uma leitura possível seria compreender o conjunto de transferências sociais como um esforço de universalizar o seguro social, de forma solidarística (a cada qual segundo suas necessidades, de cada qual segundo as suas possibilidades), já que financiadas por contribuições e complementadas por recursos tributários. Contribuindo ou não todos teriam direito a um benefício básico.



Porém, essa lógica é interrompida, em parte, como vimos, pela não cobertura previdenciária universal dos informais. Em parte, também, porque as demais transferências não garantem a universalização da cobertura de seguridade social, possuindo status jurídicos e critérios diferenciados.

Parte das transferências da rubrica assistência (praticamente 50%) seriam direitos de cidadania (concedidos, porém, apenas aos indivíduos com pobreza verificável, portanto atrelados à necessidade), com fixação constitucional seguindo, um princípio de justiça solidarístico. A outra parte, os programas de transferência condicionada de renda, não seriam direitos garantidos, beneficiariam um sub-conjunto das pessoas necessitadas e não em proporção à sua necessidade. Não tendo o status jurídico de um direito, pode-se compreender o ainda elevado erro de exclusão do programa Bolsa Família, limitado a um orçamento pré-definido (Soares e Sátyro 2009); não estando atrelado a um critério de necessidade, compreende-se o baixo valor dos benefícios (MDS 2009).

**QUADRO 6: PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS PÚBLICAS: STATUS JURÍDICO E EXTENSÃO DA COBERTURA**

|                     | <b>Restritas aos pobres</b>   | <b>Restritas aos que contribuem</b>  | <b>Universais</b>  |
|---------------------|---|--|--|
| <b>Direitos</b>     | Idosos, deficientes ou dependentes: <b>BPC-LOAS</b> (0,5% PIB); trabalhadores rurais: previdência rural (1/5 do valor dos benefícios do regime geral; 70% destes são não contributivos) | <b>Aposentadorias e pensões:</b> trabalhadores setores privado e público (11,1% PIB); <b>Seguro-desemprego e abono salarial</b> (0,8% PIB) | <b>Renda Básica de Cidadania</b> (existe apenas na letra da lei) |
| <b>Não-direitos</b> | Extremamente pobres, ou pobres em famílias com crianças e adolescentes ou gestantes: <b>Programa Bolsa Família</b> e outros assemelhados (0,5% PIB)                                     | -  | -  |

Fonte: elaboração própria.

Dentre os excluídos de qualquer cobertura estão os pobres, não extremamente pobres, que não se classificam como idosos ou deficientes ou dependentes, e que não vivem em famílias com crianças, idosos e deficientes, cerca de 1 milhão de pessoas, segundo a PNAD de 2006<sup>11</sup>. Ou seja, desconsiderando-se diferenças de tratamento e condições, há ainda um contingente populacional sem qualquer tipo de seguro social.

Se analisarmos os serviços sociais, verificaremos que ainda que universais e constitucionalmente garantidos, e apesar de atenderem a uma grande quantidade de pessoas, eles obviamente têm problemas de provisão e de qualidade. Além disso, a composição do gasto dentro da rubrica de serviços é tradicional, não havendo, por exemplo, uma ênfase especial em serviços de cuidado (frente ao evidente envelhecimento da população) e de creches e educação infantil (serviços de última geração que atendem os novos riscos sociais e permitem a desfamiliarização do bem-estar e, portanto, a ativação de todos os membros adultos da família), nem em atenção básica de saúde. De

<sup>11</sup> Cálculo de Alessandra Scalioni feito à pedido da autora.

um modo geral, pode-se dizer que apesar de universais, os sistemas de serviços sociais são incompletos; apenas formalmente universais, mas efetivamente segmentados. Ainda que institucionalmente tenham características do regime social-democrata, esses sistemas na prática promovem uma estratificação social que oferece serviços de baixa qualidade àqueles que não podem recorrer ao mercado e deixa a opção de serviços privados para o restante da população.

**QUADRO 7: EBES NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS E IDENTIFICAÇÃO DE REGIMES**

|                            | <b>Previdência</b>   | <b>Outras transferências</b>   | <b>Serviços sociais</b>  |
|----------------------------|--|--|--|
| <b>Desmercantilização</b>  | Trabalhadores formais, trabalhadores rurais (liberal, corporativo, social democrata)                 | Pobres idosos e deficientes (liberal)  | Universal de direito, na prática restrita aos não-ricos (social democrata e liberal)           |
| <b>Estratificação</b>      | Setor público x privado; incluídos x excluídos (corporativo e liberal)                               | Trabalhadores formais x informais; pobres elegíveis versus não pobres e pobres não elegíveis (corporativo e liberal) | Universais de direito, segmentados na prática (social democrata e liberal)                     |
| <b>Mix público-privado</b> | Pública, contributiva e não-contributiva, relacionada aos ganhos, com piso básico (social democrata) | Públicas (todos os regimes)  | Principalmente público em educação, parcialmente privado em saúde (social democrata e liberal) |

Fonte: elaboração própria.

Em suma, observando-se o quadro acima, podemos indicar que, do ponto de vista do **mix público privado**, o EBES brasileiro se aproxima da social democracia (pela importância da provisão pública), do ponto de vista da **estratificação**, se aproxima do regime conservador (principalmente por conta do peso das transferências contributivas), e do ponto de vista da **desmercantilização**, se aproxima do regime liberal (principalmente por conta da segmentação dos serviços e das transferências focalizadas).

**2.3. Desafios principais e perspectivas para o EBES brasileiro I**

Que tendências?

Do lado das transferências, a dualidade do sistema, combinando direitos com arranjos sem segurança jurídica, preocupa, sobretudo considerando-se que uma boa parte da população (cerca de 45 milhões de pessoas), e a maioria dos pobres (entre 70% e 80% dos pobres elegíveis), são atendidos por estas últimas. Há uma iniquidade de status jurídico e de condições. Outra questão é a persistência da informalidade – que é refletida nos rendimentos insuficientes para fazer face às necessidades de consumo.

Os dois conjuntos principais de políticas que compõem o sistema de bem-estar brasileiro são segmentados seja institucionalmente seja efetivamente, nesse sentido “desmercantilizam” pouco e ainda promovem uma estratificação que reforça a dualidade entre pobres e não pobres, consumidores de serviços privados versus consumidores de serviços públicos. Isso traz problemas não apenas de iniquidade como de economia política que acabam por ameaçar a sustentabilidade política e financeira do sistema. A introdução da variável

economia política é importante para requalificarmos as reais opções sobre a mesa. Voltaremos a esse problema mais adiante.

No momento, é importante observar as direções possíveis para transferências e serviços que estão colocadas no debate público.

Quanto às transferências, observam-se duas posições: intensificação da focalização nos mais pobres, no caso das transferências não previdenciárias, com a busca de redução do erro de inclusão nos programas de renda de modo a ampliar a cobertura para a população elegível ainda não contemplada; crítica às transferências constitucionais aos idosos indexadas no salário mínimo por introduzir uma iniquidade etária na assistência social; crítica ao seguro-desemprego por introduzir uma iniquidade de benefícios entre os trabalhadores formais e informais; quanto à previdência, entre outras reformas paramétricas, reforma para reduzir e no limite eliminar a segmentação entre os trabalhadores dos setores público e privado. A outra posição, mais difusa, avança a proposta de universalização das transferências, seja marginal, com a ampliação da cobertura do Bolsa Família para eliminar o “erro de exclusão” sem priorizar o “erro de inclusão” (entendido em parte não como refletindo um erro de foco, mas como reflexo da volatilidade da pobreza), seja mais substancial, com a proposição de transferências categóricas, como as transferências para famílias ou para as crianças, independentemente de condição econômica. Há ainda a lei de renda básica a apontar na direção de uma renda universal e incondicional.

Quanto aos serviços, o reconhecimento de sua baixa efetividade tem sido enfrentado com duas posições díspares, mais ou menos explícitas, de um lado pela advocacia da ênfase no caráter “social”, não universal, desses serviços, com a proposição de eliminação de deduções tributárias em saúde e educação para reforçar o orçamento do sistema público, e do reforço aos segmentos básicos, de outro lado, a proposição simétrica de universalização efetiva com o fim da segmentação da utilização dos serviços públicos. De um modo geral, a primeira posição tem refletido a percepção da inexorável limitação dos recursos enquanto a segunda posição pressupõe que os recursos são insuficientes e devem ser ampliados.

O debate brasileiro está bastante contaminado pelo tema do ajuste fiscal e das posições divergentes em relação às políticas macroeconômicas, não sendo muito explícitas as diferenças de concepção de justiça social e EBES que tradicionalmente fundamentam o debate europeu e americano. Por outro lado, a questão da limitação dos recursos não é o único condicionante para decisões sobre o EBES, tendo que se levar em conta pelo menos mais duas variáveis: em primeiro lugar, a natureza e a intensidade de nosso déficit social; em segundo lugar, o lugar do EBES em um projeto de desenvolvimento. Vamos tratar dos três condicionantes na próxima seção.

#### **2.4. Desafios principais e perspectivas para o EBES brasileiro II**

**1. Um pressuposto deste estudo é que a principal patologia social brasileira é a desigualdade.** Um de seus corolários é a pobreza, especialmente a infantil, mas também o crescimento não sustentado, instituições democráticas truncadas por desigualdades políticas reais, coesão social fragilizada pela violência urbana e rural. A lentidão com que se desenvolve um EBES para enfrentar esses problemas no país refletiu a baixa prioridade concedida a eles nos projetos de desenvolvimento nas décadas que marcaram o desenvolvimento econômico brasileiro. Grande parte do período foi

dominada por governos autoritários, de forma que os projetos não responderam a demandas democráticas da população. Nas últimas duas décadas, essas demandas se consubstanciaram na nova Constituição, constituindo-se no novo horizonte de aspirações de direitos da população brasileira. Não obstante, os anos 1980 e 1990 foram anos de baixo crescimento; apenas nos primeiros anos do novo século o país experimenta reduções significativas da desigualdade. Quase 7 décadas de políticas pouco sensíveis à questão distributiva e social produziram um considerável passivo social.

2. **A experiência de países desenvolvidos mostra a importância do EBES na redução da desigualdade e a efetividade variada dos diferentes regimes.** A experiência europeia, em especial a nórdica, parecem ser as mais bem sucedidas. A perspectiva explorada neste estudo é a de que **o Brasil pode e deve se beneficiar da experiência dos regimes e países mais bem sucedidos na redução da desigualdade e da pobreza, tendo em vista serem estes os principais déficits societários brasileiros.** O país deve explorar as vantagens de *late comer* no processo de catching up social: ou seja, aprender com as experiências mais bem sucedidas sem ter que necessariamente percorrer toda a trajetória desses países para alcançar o grau de efetividade social que estes alcançaram; o Brasil deveria se beneficiar da tecnologia social de ponta disponibilizada pelas experiências desses países. Pode ser alegado que se trata de países ricos e que nós ao contrário estaríamos restritos por recursos bem mais limitados, além de contarmos com uma inserção não tão favorável na economia global. Essa alegação é importante e necessita de resposta.

3. A saída possível para contornar essa dificuldade é tratar de **conceber o EBES dentro de um projeto de desenvolvimento**, por meio do qual a expansão de recursos progressivamente viabilize a expansão do EBES e seu rendimento social. Isso requer encarar os gastos do EBES principalmente a partir da perspectiva de investimentos sociais que produzirão, entre outros benefícios, resultados econômicos positivos. Se observarmos os EBES socialmente efetivos notaremos que foram também aqueles que se sustentaram financeiramente porque se basearam na perspectiva de investimentos sociais. Foram sistemas montados não *ao lado* dos sistemas econômicos para compensar ex-post por suas falhas, mas como *parte integrante* do projeto de desenvolvimento desses países. Esse experimento nunca foi realizado em nosso país; a análise histórica mostra um EBES passivo ou no máximo funcional a demandas de desenvolvimento cujo *hardcore* é externo ao EBES. A sugestão feita nesse estudo é que o EBES seja concebido como núcleo de um projeto de desenvolvimento, encurtando a distância entre meios e fins do desenvolvimento que é normalmente responsável pelos frustrantes resultados distributivos do crescimento econômico e a lenta evolução dos indicadores sociais.

4. A segunda possibilidade a explorar para contornar a objeção dos recursos, de novo tendo como espelho a experiência europeia nórdica, é a economia política das políticas sociais. A experiência dos países socialmente efetivos (com maiores orçamentos sociais e melhores resultados sociais) mostra que **o tamanho do orçamento social é sensível ao grau de cobertura do sistema de welfare**: quanto mais extensa e de melhor qualidade esta for, maior é a legitimidade de um EBES caro, e, portanto, maior a chance de se sustentar

com base em tributos elevados. Ou seja, a crer na experiência dos países do regime social democrata, haveria certa endogeneidade do orçamento social, tendendo a ser maior quanto maiores são os gastos.

Como vimos, isso significa que um EBES efetivo se baseia em uma coalizão de classes ampla -- no passado foi entre os trabalhadores urbanos e os fazendeiros, em tempos recentes, entre os trabalhadores urbanos e a classe média. O que se aprende *não é qual a coalizão específica*, mas que a *busca de uma ampla coalizão*, envolvendo, na utilização conjunta de um sistema de bem-estar de qualidade, os que não têm condições de pagar por seu bem-estar e os que têm, seria possivelmente a única forma de proporcionar um sistema de bem-estar sustentável e socialmente efetivo.

Em resumo, a sugestão é que a questão dos recursos limitados seja enfrentada por uma maneira diferente de conceber e praticar o EBES: este é necessário ao desenvolvimento, que por sua vez pode gerar os recursos para mantê-lo; além disso, sua economia política (quem são seus usuários, quem são os seus financiadores) é indispensável para flexibilizar o seu orçamento.

5. Antes de detalharmos os caminhos por meio dos quais essas sugestões poderiam ser operacionalizadas, resta ainda uma breve reflexão sobre a própria ideia de desenvolvimento. Durante décadas essa noção foi apropriada como estritamente econômica, naturalizando-se o pressuposto de que uma vez ampliados os recursos, os fins do desenvolvimento seriam automaticamente atingidos. A experiência brasileira falsifica cabalmente essa premissa: apenas muito lentamente se expandiu o horizonte de realizações da maioria dos brasileiros, para muitos não se expandiu de todo, enquanto 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 forma de garantir, ao menos juridicamente, a partilha mais equitativa dos resultados econômicos. Porém entre a lei e a realidade estão as instituições, que mudam muito mais lentamente do que a norma jurídica. Os direitos sociais, como os recursos materiais, são condições necessárias, mas não suficientes para que os fins do desenvolvimento sejam de fato alcançados.

Considerações desse tipo levaram à formulação de um conceito de desenvolvimento diretamente multidimensional, contemplando os múltiplos fins do desenvolvimento (não apenas os meios): realizações efetivas e liberdades para realizar. Além disso, escolha democrática e participação se tornaram ingredientes essenciais, instrumentais e constitutivos, da nova formulação.

### **3. Elementos de uma estratégia integrada de políticas públicas<sup>12</sup>**

#### **3.1. Definição de conteúdos da estratégia**

Trataremos de direções desejáveis para as políticas públicas sociais, tendo em vista especificidades brasileiras e os espelhos dos EBES contemporâneos.

##### Direções gerais:

Considerando nossos déficits em bem-estar social e equidade, bem como a limitação de recursos, por um lado, e por outro, os paradigmas de EBES socialmente efetivos, é possível delinear algumas direções gerais desejáveis para o EBES brasileiro.

##### (1) Sustentabilidade:

---

<sup>12</sup> No roteiro metodológico, esta parte corresponderia ao Anexo 1.

O EBES deve ser sustentável social e ambientalmente (promover expansão equitativa de bem-estar e liberdade real das atuais e das futuras gerações), politicamente (de modo a angariar amplo apoio nos diferentes estratos da população e ser visto como legítimo) e financeiramente (de modo a garantir os recursos necessários para a sua expansão). Parte dessas condições pode ser provida pela própria estruturação do EBES, quando suas políticas são percebidas como políticas para todos e têm conseqüências sobre a provisão de recursos necessária à sua sustentabilidade, seja porque viabiliza o direcionamento de recursos para ele, seja porque contribui para o desenvolvimento econômico e dessa forma para a ampliação dos recursos.

(2) Intersetorialidade:

Essa decorre do objetivo de maximização das interações esperadas de políticas e instituições do EBES. Políticas e instituições devem estar integradas em um sistema de bem-estar cujos *efeitos globais* sobre o bem-estar social devem ser apreciados.

(3) Segurança jurídica:

Programas do núcleo do EBES 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 e 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 políticas universais podem ser a melhor forma de atingir segmentos específicos, pode ser necessário complementá-las com ações reparatórias visando grupos selecionados. Políticas focalizadas deveriam estar integradas em corpos abrangentes de políticas universais de garantias de direitos.

(5) Participação e co-produção:

Condição importante da efetividade das políticas sociais é a participação dos “beneficiários” no processo decisório e de monitoramento e controle da política, e no consumo direto dos serviços de modo a transformá-los em realizações efetivas (co-produção<sup>13</sup>).

(6) Territorialidade:

É preciso considerar a dimensão territorial nas políticas sociais, por conta de externalidades positivas e negativas e da existência de redes sociais. No âmbito do território, interação não apenas atores e seus recursos individuais e coletivos como também diferentes políticas setoriais que podem se beneficiar de evidentes sinergias. A partir da dimensão do território é possível conceber a governança do sistema de bem-estar, envolvendo múltiplos atores. É preciso considerar ainda em que medida a espacialidade física é ou pode ser atravessada pela espacialidade “virtual”, graças às novas tecnologias, permitindo a integração entre espaços físicos distantes e contrarrestando a “guetoização”.

Orientações específicas:

---

<sup>13</sup> Essa ideia é apresentada originalmente por Elinor Ostrom, prêmio Nobel de Economia em 2009, no contexto de sua pesquisa sobre a eficácia relativa de dois sistemas de segurança pública nos EUA, onde o que envolvia a participação ativa da comunidade se revelou mais bem sucedido.

Duas orientações específicas serão aqui consideradas e detalhadas: (1) Política social como política desenvolvimentista; (2) Abordar a provisão de políticas sociais como um sistema de bem-estar social com uma estrutura de governança específica (esta será tratada no item 3.2).

Política social como política de desenvolvimento:

Na análise dos EBES dos países desenvolvidos, muitas das políticas públicas são concebidas como uma interseção entre políticas de bem-estar, entregando realizações efetivas, e políticas instrumentais ao crescimento econômico, com ênfase no emprego e na ampliação da participação dos indivíduos no mercado de trabalho. Essas políticas foram aqui denominadas de políticas de ativação social, para contrastar com as políticas tradicionais de manutenção de renda. São ao mesmo tempo *constitutivas* de uma noção de desenvolvimento e *instrumentais* ao desenvolvimento, na medida em que úteis para a expansão dos recursos (tributos) por sua vez necessários para a ampliação do horizonte de realizações (via oferta de serviços e transferências).

Sem pretensão de exaustividade, e evitando detalhamento setorial (que não é o escopo deste estudo), concentrar-me-ei em um conjunto de quatro políticas que considero estratégicas, como contribuição de um Estado do bem-estar social a um projeto de desenvolvimento (como processo de expansão equitativa de possibilidades de realização humana ou “capacitações”). Cada uma dessas políticas será explorada a partir de seu potencial de gerar expansão de capacitações com equidade, incorporando as orientações gerais acima mencionadas. E o conjunto delas é coerente com uma orientação universalizante do bem-estar social, que, explorando as interações entre as políticas, integra efetividade social e viabilidade financeira. São elas: emprego/mercado de trabalho (políticas ativas e emprego público, nexos com serviços sociais); serviços sociais (núcleo dinâmico de um projeto de desenvolvimento, universalização, ênfase em cuidados e educação infantil); transferências de renda (nexos com mercado de trabalho, serviços de qualidade e universalização de direitos sociais); redistribuição de riqueza (“redistribuição eficiente”: políticas simultaneamente “justas” e dinamicamente “eficientes”).

(a) Políticas de emprego/mercado de trabalho: políticas ativas e emprego público (oferta e demanda de trabalho)

A direção indicada pelos EBES socialmente efetivos é a ampliação do papel das políticas ativas de mercado de trabalho: qualificação e requalificação profissional, colocação, criação de empregos para desempregados duradouros e em condições especiais, 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 políticas ativas como qualificação ou requalificação. Avaliações sobre o impacto dessas políticas sobre o mercado de trabalho apontam resultados positivos<sup>14</sup>: elas incidem sobre a estrutura da oferta de trabalho, porém não tem impacto conhecido sobre flutuações na demanda cíclica de trabalho.

---

<sup>14</sup> Na Dinamarca e na Holanda, as taxas de recebimento do seguro desemprego caíram 50% a partir da adoção dessas políticas. OECD Employment Outlook, 2005. E-Andersen, em comunicação pessoal, informa que cerca de um terço dos envolvidos nesses programas têm sucesso em se inserir no mercado de trabalho por conta dos programas (outro terço se inseriria de qualquer forma e o terço restante não consegue se inserir).

Do ponto de vista de políticas de mercado de trabalho, essas políticas de “remediação” teriam que ser combinadas com outras iniciativas “preventivas”-- dentre essas medidas, os investimentos em educação infantil têm sido percebidos como cruciais para a qualificação e produtividade dos trabalhadores quando adultos, tendo importante impacto sobre seus rendimentos de mercado -- e também com iniciativas “rotineiras”, que permitiriam a saída temporária para re-treinamento e eventualmente rotação de bons empregos.

Dois são os principais objetivos imediatos das políticas ativas: aumento do emprego/redução do desemprego (com a conseqüente redução dos gastos em seguro-desemprego); aumento da estabilidade no emprego, das condições de progressão em carreiras e salários, e da mobilidade ocupacional. Objetivo mediato é, via ampliação da taxa de participação no mercado de trabalho e dos ganhos auferidos nesse mercado, ampliar a base tributária necessária à sustentação de um EBES robusto, com excelência em serviços.

Dependendo da política de ativação adotada, os objetivos podem conflitar ou cooperar, como vimos na seção sobre os regimes de bem-estar social. Por exemplo, uma ênfase excessiva na obtenção do emprego (estratégias do tipo “work first” americano) pode comprometer a taxa de sobrevivência do trabalhador no emprego e a progressão salarial, que dependeriam de políticas de qualificação de mais longa duração. A combinação bem-sucedida dos dois objetivos requer (1) a articulação de serviços de emprego com a adesão a programas de longo prazo para subgrupos específicos, como os desempregados de longo prazo, em base voluntária ou condicional (há evidências bem-sucedidas para as duas estratégias, OECD 2005), depois de certo período em que o desempregado estiver recebendo os benefícios (na Dinamarca, a compulsoriedade é após 2 anos), e (2) que os benefícios representem manutenção efetiva de renda.

A não prioridade a políticas ativas de mercado de trabalho no Brasil pode ser observada pelo baixo gasto como proporção do PIB (0,02%, o equivalente a 5% do gasto como proporção do PIB dos EUA, o país desenvolvido com a menor proporção de gasto nesse tipo de política) e como proporção do gasto total em políticas de mercado de trabalho em geral (representando apenas 2% destas, enquanto nos EUA é 26% e na Dinamarca, 46%).

**TABELA 11: POLÍTICAS ATIVAS COMO % PIB E DO GASTO TOTAL EM POLÍTICAS DE TRABALHO - 2007**

|                  | Políticas de ativação como % PIB | Políticas de ativação como % do gasto em políticas de mercado de trabalho |
|------------------|----------------------------------|---|
| <b>Dinamarca</b> | 1,30                             | 46  |
| <b>França</b>    | 1,30                             | 42  |
| <b>EUA</b>       | 0,43                             | 26  |
| <b>Brasil</b>    | 0,02                             | 2   |

Fonte: Elaboração própria. OECD; Ministério do Trabalho

Certamente recursos não são o único problema. A disfuncionalidade de sistemas públicos de emprego deve ser analisada no contexto da combinação dos programas existentes, ou seja, de sua “função de produção”, além de sua orientação geral: seus dois objetivos (manutenção de renda e aumento da participação no emprego) devem estar claramente definidos e expressos tanto nos programas quanto na proporção e combinação deles.

No caso brasileiro, a evidência de uma carência relativa de mão de obra qualificada, à qual se deve agregar a baixa escolaridade média da força de



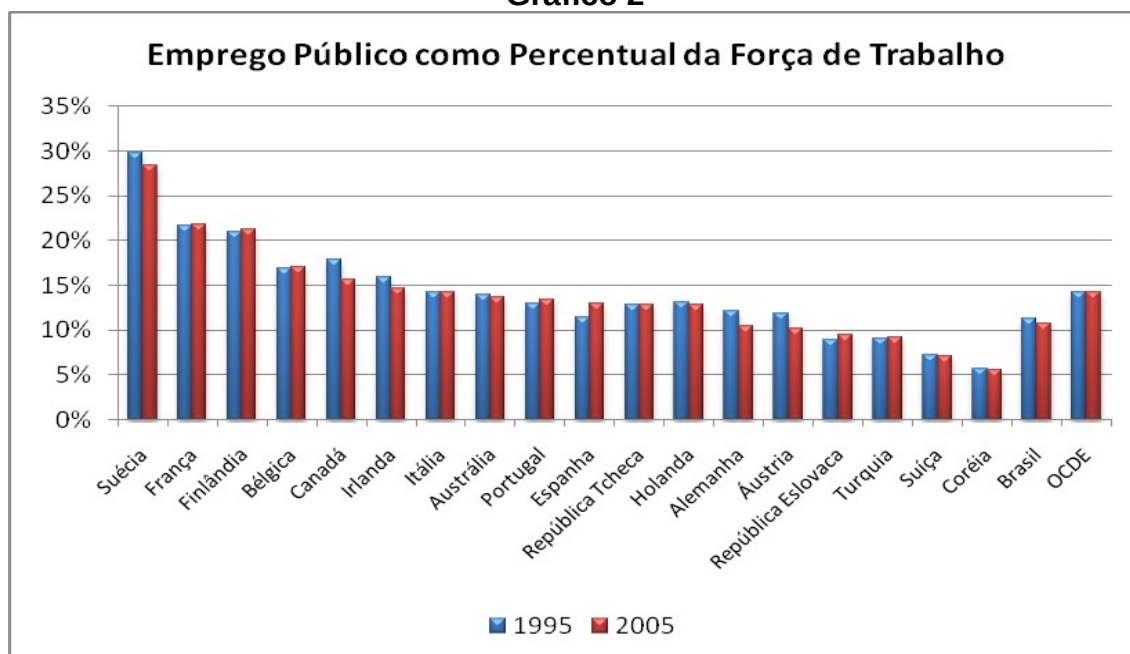
trabalho (7,6 anos de estudo em 2006), coloca a necessidade de articulação de políticas de qualificação com a expansão da cobertura e da qualidade do ensino médio. Uma estratégia de qualificação que não se apóia em escolarização pode se revelar inatingível.

Outra direção a ser explorada é a expansão do emprego público, sobretudo nos setores provedores de serviços sociais e da administração do EBES como um todo (professores, instrutores, médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, agentes comunitários, cuidadores, gestores, analistas sociais etc.).

Como vimos, o reconhecimento do funcionamento deficiente do mercado de trabalho para garantir renda e emprego e oportunidade de realização via trabalho fez com que diferentes países adotassem diferentes estratégias: emprego público, subsídio ao emprego de baixa produtividade no setor privado (ao empregador ou ao trabalhador), flex-segurança (mercado flexível com seguridade social e políticas ativas de mercado de trabalho) ou simplesmente flexibilidade com workfare (EUA e UK).

Considerando a importância da informalidade no mercado de trabalho brasileiro, é desejável explorar a potencialidade do setor público de gerar empregos formais (atualmente é responsável por cerca de 20% dos empregos formais e 12% do emprego total<sup>15</sup>). Em particular, o potencial do EBES de gerar empregos que ampliam a base tributária do próprio EBES deve ser explorado, a exemplo dos países que garantiram parte da sustentação financeira do EBES dessa maneira. Porém no caso brasileiro, há um argumento específico adicional, que vem a ser justamente a demanda reprimida por serviços sociais. Resumindo: o aumento do emprego público no setor de serviços sociais contribuiria para a formalização do emprego e para o necessário e desejável incremento da provisão de bens sociais, além de reforçar a sustentabilidade financeira do próprio EBES.

**Gráfico 2**



Fonte: OECD.

<sup>15</sup> IPEA. Comunicado da Presidência n.31, 2009.

Abaixo do Brasil estão apenas 8 entre os 29 países da OECD. Até mesmo os EUA tem um percentual de emprego público maior que o brasileiro, sem ter os importantes problemas de informalidade que temos. No caso americano, temos que considerar que a provisão de serviços sociais é principalmente privada: ou seja, caso esses serviços fossem publicamente providos, o emprego público americano seria ainda maior. Ou seja, mesmo que a opção brasileira fosse imitar o perfil liberal do EBES americano teríamos uma brecha de 2% de emprego público. Nossa escolha social, constitucionalmente fixada, empresta legitimidade para a criação de empregos na expansão necessária de serviços sociais que são responsabilidade pública.

(b) Expansão dos serviços sociais, com ênfase em creches, educação infantil, escolas em tempo integral e escolas socialmente mistas:

A expansão dos serviços sociais é indispensável, dadas as realizações insatisfatórias em saúde e educação, e a situação de segmentação com baixa qualidade do segmento público. Porém em que direção? Serviços básicos voltados para as necessidades dos mais pobres? Serviços universais reunindo a todos, pobres e ricos?

Vou argumentar em favor da ênfase em serviços efetivamente universais, essencialmente por dois motivos (há outros, mas me concentrarei apenas nesses dois): é mais efetiva em termos de redução da desigualdade e em termos da economia política do financiamento das políticas sociais, justamente os argumentos comumente utilizados para a ênfase no segmento básico.

A evidência advinda da experiência internacional confirma que aqueles países que segmentaram seus sistemas de serviços sociais são os mais desiguais e com os menores orçamentos sociais entre os países desenvolvidos e os que ao contrário universalizaram esses serviços com alta qualidade são os menos desiguais e com os maiores orçamentos sociais. A ideia é que quando todos usam os serviços, todos se dispõem a pagar por eles (nesse caso, principalmente os não pobres que poderiam redirecionar suas despesas pessoais em serviços privados para impostos que financiariam os sistemas públicos); todos usando os mesmos serviços, as desigualdades sociais conectadas à diferenciação na qualidade deles (por exemplo, os pobres tendo acesso a um sistema de má qualidade, os não pobres a um sistema de boa qualidade) são mitigadas ou canceladas. Ganham também o controle social sobre esses serviços (quando aos pobres se junta a bem informada e escolarizada classe média).

A direção apontada pelo regime mais socialmente efetivo é da universalização de serviços de qualidade, que legitimaria a intensificação de seu financiamento com os recursos da classe média. Considerando as especificidades brasileiras, em particular, a elevada desigualdade, alguns redirecionamentos devem ser considerados para que a universalização de fato reduza desigualdades.

Em primeiro lugar, a universalização dos serviços deve ser viesada para aquele estrato da população que é mais privado de serviços de qualidade, sem, no entanto, incorrer no erro da segmentação. Do ponto de vista da educação, esse redirecionamento requer escolas socialmente mistas para melhorar as oportunidades de realização educacional dos mais pobres, que provêm de famílias com baixo capital cultural. É necessário observar que a classe média optará por escolas públicas apenas se estas atingirem padrões críveis de qualidade. Requer também a expansão da jornada escolar algo essencial em países muito desiguais em que várias oportunidades de realização, na

ausência de escolas integrais, estão fora da escola e acessíveis apenas aos não pobres – essa desigualdade de oportunidades contribui para desigualdades de realização no mercado de trabalho quando essas crianças se tornarem adultos. Requer finalmente que a expansão de serviços de qualidade seja iniciada pelos territórios com a maior privação relativa desses serviços.

Em relação à ênfase nos segmentos básicos dos serviços, deve ser mantida se for entendida dentro de uma abordagem sistêmica, que reconheça a evidente interligação entre os múltiplos níveis. No caso da educação, se todos os níveis necessitam de reforço e recursos, pois há problemas de quantidade<sup>16</sup> e qualidade em todos os níveis, há um redirecionamento de prioridades importante que deve ser assinalado. Claramente o país precisa ampliar os investimentos em educação infantil, e especificamente em creches. Vários estudos atestam a importância desses investimentos iniciais para tornar os gastos em educação mais efetivos nos níveis avançados (Heckman e Carneiro (2003) chamam a atenção para a crucialidade dos primeiros 3 anos de vida para o desenvolvimento de habilidades cognitivas e não cognitivas fundamentais para o processo de aprendizado) e para reduzir as desigualdades inter-geracionais (Esping-Andersen, 2005, 2007). Enquanto o gasto brasileiro nesse segmento não alcança 0,3% do PIB em 2005, o gasto nos 3 regimes foi superior, sendo que no regime nórdico alcançou em 2005 a média de 1,68% do PIB, concentrado em creches (1,09%); no regime liberal atinge 0,4% e no conservador 0,6%. (cf. OECD Starting Strong II, 2006; Ipeadata; Castro; Duarte, 2008).

Na perspectiva de longo prazo de redução sustentável das desigualdades, esta tem sido considerada a política educacional mais efetiva: as mais de 4 décadas de investimento maciço em educação na Europa não reverteram significativamente as desigualdades, enquanto a experiência nórdica de priorização precoce desses investimentos foi fundamental para os baixos indicadores de desigualdade observados nesses países, já que o sistema público de educação infantil foi capaz de interferir na transmissão intergeracional das desigualdades, neutralizando em parte o efeito negativo da desigualdade entre as famílias sobre a desigualdade das próximas gerações (Esping-Andersen, 2005; Heckman & Carneiro, 2003).

Como já dito, essa é uma política que para ser efetiva, ou seja, não perpetuar desigualdades e sim mitigá-las, tem que ser cara: a provisão deve assegurar o tempo integral e a oferta de um serviço de alta qualidade, com profissionais especializados com diploma de curso superior e classes de tamanho reduzido. A Dinamarca é considerada referência internacional. O estudo da experiência dinamarquesa revela algumas características: o sistema é descentralizado (com regulação centralizada e financiamento parcialmente centralizado), conta com 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”, inclui a função educacional e de desenvolvimento integral (autonomia), além do cuidado, como funções precípuas de creches e pré-escolas e emprega profissionais especializados (todas as turmas têm um professor com formação superior, além de auxiliares). A Dinamarca criou várias faculdades para a

---

<sup>16</sup> Devemos lembrar que a universalização do ensino fundamental se dá em um contexto de jornadas escolares de pouco mais de 4 horas diárias, e que a cobertura nos demais níveis é bastante insatisfatória.

formação em três anos desses profissionais, com currículo teórico e prático, sendo que o público visado é especialmente jovem, o que tem sido uma importante porta de ingresso no mercado de trabalho de jovens e uma importante fonte de emprego, principalmente feminino. Há um esforço recente no sentido de atrair também os homens para esses empregos, entre outras razões para afetar normas de gênero. Na perspectiva de mobilidade ocupacional característica do regime de welfare dinamarquês, muitos jovens, após certo número de anos na atividade, retornam à universidade para completar outras graduações (OECD 2000). A intersectorialidade da política é evidente: é política educacional, de mercado de trabalho, de juventude, de gênero, de redução das desigualdades e da pobreza.

Além da universalização dos serviços sociais, nosso *catching up* social requer atenção, de modo geral, aos serviços de cuidado, de modo a responder aos novos riscos sociais, como o envelhecimento da população e a extrema volatilidade do mercado de trabalho. Os serviços para idosos (assim como as creches) liberam (sobretudo) as mulheres (sobre quem recaem os cuidados) para obter melhores condições no mercado de trabalho; eventualmente, serviços de ativação para idosos podem abrir a opção para eles de participar no mercado de trabalho. De novo, os países nórdicos pioneiros nessas políticas têm elevada taxa de participação de idosos<sup>17</sup>.

Do ponto de vista do desenho das políticas públicas, é necessário ainda aumentar a efetividade social do gasto, não apenas expandi-lo. A questão da gestão eficiente e modernização do Estado têm sido corretamente indicadas na literatura. Duas avenidas têm sido pouco exploradas, na literatura e na prática brasileiras, contudo: a participação dos usuários dos serviços no controle social dos mesmos e a co-produção. Essas práticas suscitam novas formas de intervenção pública para além das tradicionais (provisão, financiamento, regulação), que envolveriam facilitação da função ativa do consumidor dos serviços, seja com a disponibilização de informação e de mecanismos de corregedoria, seja pela interação mais institucionalizada entre redes sociais e provedores, seja ainda pela utilização de agentes comunitários na própria provisão.

Finalmente, uma última sugestão refere-se à escola. É preciso refletir sobre o papel da escola, dado seu desempenho insuficiente, principalmente se estamos falando de escolas públicas em bairros e comunidades pobres. A escola não é apenas o lugar onde se ensinam e se aprendem conteúdos formais, é também, depois das famílias, a principal instituição de socialização e de produção e reprodução de desigualdades das sociedades contemporâneas. É também a melhor chance para a ação pública quebrar formas de reprodução de desigualdades que estão presentes em outras instituições e que atingem as crianças por meio das famílias e das comunidades em que vivem. É preciso pensar a escola como o lócus privilegiado para múltiplas intervenções compensatórias e estruturantes (assistência às famílias, assistência médica, odontológica e psicológica, cultura, lazer, esportes, ciência e tecnologia, artes, além de reforço escolar e classes de aceleração), que afetam as crianças, suas famílias e as comunidades em que vivem. Uma experiência desse tipo,

---

<sup>17</sup> Isoladamente os países com as mais altas taxas de participação de pessoas com mais de 60 anos na OECD são Noruega (16,4%), EUA (16,1%), Nova Zelândia (15,2%) e Suécia (12,1%). A participação média no regime conservador não alcança 3%. OECD. Stat Extracts.

concebida por Darcy Ribeiro e influenciada pelo modelo cubano<sup>18</sup>, foi implantada nos anos 1980 no estado do Rio de Janeiro durante o governo de Leonel Brizola, porém foi descontinuada sem jamais ter sido avaliada. Em menor escala, há a experiência da cidade-escola de Nova Iguaçu, no estado do Rio de Janeiro.

Considerando-se as privações acumuladas das famílias em bairros pobres, a assistência às famílias é um fator fundamental para a conversão de gastos em educação em resultados e realizações. O envolvimento das famílias nos planos educacionais locais é um ingrediente crucial. Na medida em que consome tempo, este envolvimento deve prever, sejam licenças de trabalho regulares para a participação dos pais em reuniões e comitês, sejam transferências de rendas para aqueles pais ou mães que deixarão de trabalhar algumas horas por mês para se dedicar ao desenvolvimento educacional de seus filhos.

Com a possível exceção do item sobre participação e co-produção, 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 só será viável se a expansão dos serviços beneficiar também a classe média (orçamento social parcialmente endógeno);
- (3) Essa parte pode se beneficiar da suspensão de deduções tributárias e de parte dos gastos privados em serviços sociais;
- (4) A parte do crescimento poderá contar com a contribuição da própria expansão do EBES, no médio e longo prazo, desde que este seja visto como componente central de um projeto de desenvolvimento assentado ao menos em parte na expansão do setor de serviços de provisão de bem-estar social, que aumenta a demanda de consumo no curto prazo (ao gerar emprego e renda) e no médio e longo prazos expande a capacidade produtiva. A implicação é que se estará implantando um novo padrão de produto e de consumo, este com uma pegada ecológica relativamente leve (Evans, 2009), porque intensiva em trabalho (em comparação com projetos alternativos, intensivos em uso de recursos naturais).

A transição para uma economia de serviços sociais se for gradual deverá, na perspectiva desse estudo, não incorrer no erro de segmentação social que não levou na direção da universalização efetiva dos serviços. Uma perspectiva universalista gradualista, para ser efetiva e sustentável, deve ser socialmente transversal: todas as crianças em uma escola, todas as pessoas em uma comunidade, todos os cidadãos em um país.

- (c) Transferências dentro de um sistema de proteção social; serviços de qualidade e de última geração acoplados às transferências territorialmente focalizadas:

A previdência representa o maior gasto isolado. O aspecto decisivo para viabilizar esse seguro social contra perda de capacidade de gerar renda é justamente garantir sua sustentabilidade financeira. Parte pode ser suprida pela tributação das transferências previdenciárias, porém parte considerável advirá da ativação de população "ativável".

Enquanto a previdência pressupõe a atividade, as demais transferências podem ser concebidas de modo a estimular a atividade. As transferências têm

---

<sup>18</sup> Atualmente, tem chamado a atenção de economistas da educação como Martin Carnoy.

classicamente duas funções: substituição e complementação da renda do trabalho. Essas duas opções são necessárias, falhando o mercado de trabalho em prover rendimentos suficientes para garantir a satisfação das necessidades. A possibilidade de falha é estrutural nas economias de mercado modernas; nas economias periféricas, é 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 o gap resultante da inserção precária dos trabalhadores no mercado de trabalho ou interagir com este último de modo a intensificar a formalização.

No Brasil, ao contrário da maioria dos países da OECD, o desemprego e, especialmente, a informalidade são elevados. Qual o papel de uma política de transferências?

É pouco crível que uma política de transferências monetárias consiga sozinha melhorar seja o emprego como um todo seja o emprego formal. Seu papel essencial segue sendo a garantia de renda, dado os problemas estruturais do mercado de trabalho. Porém, há interações potenciais com políticas de ativação em sentido amplo que podem e devem ser exploradas:

- (i) A coordenação programática e institucional entre transferência de renda e ativação: o acesso e opção a programas de qualificação, requalificação e inserção deve estar aberto a todos os beneficiários de transferências e deve fazer parte do pacote de prerrogativas destes no momento de adesão ao programa de renda. Programas devem ser desenhados para lidar com uma variedade de situações, que incluem um segmento da população não diretamente “ativável” e cuja renda deve ser garantida; deve também observar as realidades locais e diferentes situações de emprego e “famílias” de carreiras.
- (ii) Outra conexão importante é entre esses programas e serviços sociais de um modo geral, e de cuidado, em particular. Estes últimos, por um lado, são parte integrante do componente ativação no curto prazo (pessoas em idade ativa na família comprometidas com os cuidados de membros dependentes), mas no médio e longo prazo têm efeitos cruciais sobre as chances de vida das crianças (visto a importância do desenvolvimento de habilidades cognitivas na primeira infância para o desenvolvimento integral dos adultos do futuro). Os beneficiários desses programas deveriam ter acesso garantido a serviços de cuidado de qualidade (especialmente creches) – essa parece ser a melhor chance de retornos sociais positivos desses investimentos.
- (iii) Por último, os benefícios monetários deveriam ser acompanhados pela expansão na provisão e no controle de serviços de utilidade pública, que garantam, por assim dizer, a “infra-estrutura básica” que possibilitará retornos sociais positivos de outros investimentos mais diretamente sociais.

Na medida em que a política de transferências monetárias, aqui delineada, está fortemente atrelada à provisão de vários bens públicos comunitários, como agências de políticas ativas de mercado de trabalho, serviços de iluminação, água, lixo, esgoto e transporte, escolas, creches e postos de saúde, centros de cuidado para idosos, e na medida em que membros de uma comunidade tendem a compartilhar o mal público da vulnerabilidade à pobreza, é razoável que a política de transferências reflita o enfoque territorial dado aos serviços. Uma vantagem adicional é o aumento do controle social sobre a política social,

na medida em que conselhos comunitários podem participar mais ativamente da fixação de metas específicas e do controle de sua execução. Essas transferências, que funcionariam como uma renda básica, no interior de cada território, não excluiriam transferências categóricas para os pobres.

A questão do tamanho do benefício dos programas de renda precisa de um critério definido, pois claramente a ideia de alívio à pobreza, que está incorporada no programa Bolsa Família, não se encontra ancorada em qualquer critério (nesse sentido qualquer montante diferente de zero representaria algum grau de alívio). De fato, o benefício médio do Bolsa Família, em 2008, sequer permitiu que na média o valor da linha de indigência de R\$70,00 fosse superado (MDS, 2009). Um programa social de transferência de renda, de três uma: ou está ancorado em necessidades básicas/garantia de renda, ou está ancorado na noção de renda de cidadania (montante pecuniário referente à participação de todos os cidadãos na riqueza social, como a efetivação de um direito político, não relacionado às necessidades), ou finalmente é uma combinação de ambos, em que a renda de cidadania vai sendo distribuída usando a necessidade como critério de precedência diante de um orçamento limitado (conforme aumenta a disponibilidade orçamentária estratos não pobres da população vão sendo progressivamente incorporados, que é a lei brasileira).

Condicionalidades estritas podem levar a sub-ótimos sociais: crianças que não aprendem em escolas que não ensinam, suspensão de cobranças de contrapartidas por conta da ausência de serviços<sup>19</sup>. Focalização estrita pode levar a iniquidades (ao não levar em conta a vulnerabilidade à pobreza, acaba excluindo o pobre de amanhã) e armadilhas do emprego informal ou mesmo do desemprego<sup>20</sup>. É preciso avançar para uma perspectiva menos repressiva e mais possibilitadora: de ampliação de opções e acesso a oportunidades, e de co-produção. Nessa perspectiva, é preciso conceber formas de facilitação e capacitação que ampliem o acesso e ativem a dimensão de agente (e não meramente de paciente) dos beneficiários de políticas públicas.

Finalmente, políticas de transferências monetárias para serem efetivas e terem resultados sustentáveis devem integrar o sistema de proteção social e nesse sentido devem ser convertidas em direitos e não estarem sujeitas a incertezas políticas e orçamentárias. Ademais, o nível de benefícios e sua correção devem estar legalmente fixados, com critérios claramente articulados, fazendo referência ao objetivo imediato das transferências, qual seja, a garantia de renda para cobrir as necessidades básicas (complementando ou substituindo renda inexistente).

(d) 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, e também

---

<sup>19</sup> Ambas as situações ocorrem no Brasil e atingem especialmente os beneficiários do programa Bolsa Família: crianças beneficiárias têm tido maus resultados escolares (piores que a média da população, cf. avaliação do AIBF/ Cedeplar); 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 2009).

<sup>20</sup> Não há ainda 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 desocupados e de trabalhadores informais entre os beneficiários é alto: respectivamente, 49,3% e 29,3% em 2008, entre os beneficiários na faixa de 16 a 65 anos. Cf. MDS, 2009, mimeo.

instrumentalmente, por seus efeitos abrangentes, entre outros: sociais (oportunidades melhor distribuídas, menor pobreza rural e maior atratividade do meio rural), políticos (democracia de melhor qualidade) e econômicos (projetos economicamente produtivos tornados viáveis pelo acesso à riqueza) (Birdsall e Londono, 1997; Ferreira, 1999; O'Donnell 1999, Kerstenetzky, 2002). Nesse quesito o país está especialmente atrasado. Um indicador de concentração da riqueza no Brasil é o Gini da terra: 0,856.

Vários trabalhos empíricos documentam ganhos de produtividade e de motivação no trabalho relacionados à participação na propriedade de ativos valiosos, como a terra, o capital físico e o conhecimento. Há argumentos de justiça distributiva justificando essas medidas, a partir da concepção da riqueza social como um patrimônio comum, produzido e acumulado interpessoal e intertemporalmente; ademais, a riqueza pessoal de hoje resultaria do acúmulo de oportunidades injustamente distribuídas no passado. A relativa democratização da propriedade pode ocorrer seja 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 via a distribuição de uma renda básica de cidadania, como ocorre no Alaska, ou de um capital básico (stakeholding), como praticado no Reino Unido<sup>21</sup>. Estes podem (como é o caso do *oil dividend* no Alaska) ou não (como é o caso do *stakeholding* no RU) estar relacionados 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 podem incluir 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. O interessante é que políticas redistributivas, nesse sentido, são também políticas eficientes no sentido estritamente econômico do termo (eliminam quase-rendas e permitem o uso ótimo de recursos limitados).

### **3.2. Sistema de governança**

Sistema de bem-estar (governança: Estado, famílias, empresas, ONGs e outros atores sociais):

Por fim, a constituição de um sistema de bem-estar social, é algo ainda mais abrangente do que um EBES, pois envolve, sob a coordenação do domínio público, um amplo conjunto de atores: além do Estado, das famílias e do mercado, o chamado terceiro setor, cujo papel na ampliação da capilaridade da ação pública e da co-produção de bem-estar não pode ser desprezado, e também as empresas, por meio de investimentos sociais e de responsabilidade social.

Contudo a concepção de um sistema de bem-estar social minimamente coerente está longe de ser uma tarefa simples, mesmo assim é absolutamente crucial se se quer manter um controle mínimo sobre o tipo de sistema resultante, do ponto de vista de seu potencial redistributivo e desenvolvimentista. Ou seja, a desmercantilização do bem-estar reside não apenas na provisão ou financiamento públicos, mas também em formas múltiplas de regulação e controle democrático.

O papel crescente de ONGs (principalmente) e empresas, por meio de seus investimentos sociais, na provisão de bem-estar requer diversas providências,

---

<sup>21</sup> Para uma discussão das várias possibilidades, refira-se a Wright (1998).



que independem do uso de recursos públicos, algumas das quais podemos antecipar: (i) o respeito a prioridades estabelecidas em consonância com as regulações centralizadas e locais; (ii) a introdução de critérios de transparência e prestação de contas na provisão de serviços de bem-estar; (iii) a institucionalização de formas de participação local envolvendo os múltiplos stakeholders, para a decisão conjunta quanto aos conteúdos desses investimentos; (iv) desenho de mecanismos de capacitação e facilitação para a provisão de bem-estar.

Quanto ao envolvimento das famílias (e das comunidades), a perspectiva desse estudo vai em direção à desfamiliarização da provisão do bem-estar. Esta atende ao duplo propósito de ampliar a liberdade de escolha individual, sobretudo das mulheres sobre quem tradicionalmente recai o cuidado de dependentes na família, e de possibilitar a ampliação da taxa de participação no emprego de membros individuais da família, especialmente mulheres, idosos e portadores de deficiência. Porém, um novo papel para as famílias/comunidades advém da questão da co-produção.

Este se refere ao pressuposto de que as famílias e comunidades podem intensificar o rendimento dos investimentos sociais, com a finalidade de torná-los mais efetivos – por exemplo, via participação em conselhos escolares para a fixação de metas e controle sobre as metas (importante para avanços na qualidade da educação), estímulo à participação das crianças nos programas escolares, adoção de medidas de educação sanitária (importante, entre outros resultados, para a redução da mortalidade infantil), envolvimento para tornar legítimas e efetivas formas de provisão de segurança pública, controle do tempo de espera nos serviços de saúde. Algumas dessas atividades podem envolver o consumo de tempo e, portanto, justificar a transferência de benefícios monetários para as pessoas envolvidas.

Novas formas de intervenção pública são necessárias para viabilizar a co-produção: (i) Benefícios monetários relacionados à co-produção de bem-estar; (ii) Institucionalização de mecanismos para a facilitação e capacitação para a co-produção. A perspectiva da co-produção vai em direção ao aumento da autonomia dos indivíduos, com a ampliação do acesso à informação e à capacitação para o usufruto do serviço, enquanto o princípio de condicionalidade aposta na adesão heteronômica (o medo de perder o benefício) à política pública.

Um novo papel para o Estado emerge desses novos arranjos de atores provedores de bem-estar social. Para além da função de provisão ou de financiamento e da função regulatória (crescentemente ativada nos EBES de todo o mundo nas duas últimas décadas), as novas funções de facilitação e capacitação parecem essenciais quando o sistema de bem-estar congrega atores tão diferentes entre si e, sobretudo, quando o espaço público é relativamente pouco desenvolvido, algo que pode afetar a efetividade das políticas públicas.

## Conclusão

Em resumo, orientações gerais e específicas para o EBES brasileiro em uma estratégia desenvolvimentista incluem:

| Orientações gerais | Orientações específicas  |
|--------------------|--|
| Sustentabilidade   | Políticas ativas de <u>mercado de trabalho</u> em combinação com educação + emprego público no setor do EBES |

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Intersetorialidade              | Universalização com qualidade dos <u>serviços sociais</u> + ênfase em creches, pré-escolas e serviços de cuidado + participação e co-produção + escola como lócus das políticas sociais   |
| Segurança jurídica              | <u>Transferências</u> dentro de um Sistema de Proteção Social acopladas aos serviços de emprego, sociais e de utilidade pública; com enfoque territorial; convertidas em direitos; condicionalidades substituídas por <u>facilitação e capacitação para o acesso aos serviços</u> |
| Universalização com focalização |   |
| Participação e co-produção      | <u>Redistribuição de riqueza</u> , entre outros, via fundos públicos que distribuam renda ou capital básico   |
| Territorialidade                | <u>Governança</u> : novos papéis para o Estado (+ facilitação e capacitação para o consumo de serviços), as famílias (desfamiliarização da provisão, ativação da co-produção), a comunidade (participação) e as empresas (investimentos sociais sob regulação)                    |

## Referências

- AFONSO, J.R. *Padrão de Financiamento e Gasto da Política Social no Brasil*. Disponível em: <[http://www.cultiva.org.br/pdf/politica\\_social\\_brasil\\_conferencia\\_zeroberto\\_23\\_out\\_2009.pdf](http://www.cultiva.org.br/pdf/politica_social_brasil_conferencia_zeroberto_23_out_2009.pdf)>. Acesso em: 10 janeiro 2010.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Censo 2000*. Disponível em: <[http://wi.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=141&Itemid=227](http://wi.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=141&Itemid=227)>. Acesso em: 06 janeiro 2010.
- BARROS, P.B. *Sobre a evolução recente da pobreza e desigualdade*. Disponível em: <[http://www.promenino.org.br/Portals/0/Biblioteca/PDF/lpea\\_Dados\\_Pnad%202008\\_2.pdf](http://www.promenino.org.br/Portals/0/Biblioteca/PDF/lpea_Dados_Pnad%202008_2.pdf)>. Acesso em: 06 janeiro 2010.
- 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, p. 32-37, 1997.
- BONOLI, G. *The politics of new social risks and policies: mapping diversity and accounting for cross-national variation in post-industrial welfare states*. *Policy & Politic*, v.33, n.3, p.431-49, 2005.
- BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 24 janeiro 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 08 janeiro 2010.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 outubro 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art208i](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art208i)>. Acesso em: 07 janeiro 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Perfil dos Beneficiários do Programa Bolsa Família*, vários, 2009. (mimeo)
- \_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório Anual*. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/sine/relatorios.asp>>. Acesso em: 18 janeiro 2010.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. *Consolidação das Contas Públicas – 2000 a 2008*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/demonstrativos.asp>>. Acesso em: 07 janeiro 2010.
- CASTRO, J.A.; DUARTE, B.C. *Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas*. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão n.1352)
- CASTRO, K.P. *Gasto Social No Brasil Pós 1988: Uma Análise Sob A Ótica Da*

Descentralização Fiscal, mimeo, UFF, 2009.  
CEDEPLAR. *Projeto De Avaliação Do Impacto Do Programa Bolsa Família*. Disponível em:

<[http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/bolsa\\_familia/Anexo1\\_AIBF\\_O\\_Processo\\_Amostrado.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/bolsa_familia/Anexo1_AIBF_O_Processo_Amostrado.pdf)>. Acesso em: 08 janeiro 2010.

DELGADO, G.C. Critérios para uma política de longo prazo para a previdência social. *CESIT*, São Paulo, n.7, p.292-309, set./dez. 2007.

DENSLOW, D.; TYLER, W. Perspectivas sobre a pobreza e desigualdade de renda no Brasil. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/360/299>>. Acesso em: 06 janeiro 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. "Inequality of incomes and opportunities", in: A. Giddens & P. Diamond, (eds.), *The New Egalitarianism*, Londres: Polity.

\_\_\_\_\_. Investing in Children and their Life Chances. In: ESPINA, A. (org.). *Estado de Bien Estar y Competitividad – La Experiencia Europea*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2007, p. 107-157

\_\_\_\_\_. and John MYLES, Economic inequality and the welfare state. In: SALVERDA, W.; NOLAN, B.; SMEEDING, T.M. (eds.). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

EVANS, P., *Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls*, mimeo: UC-Berkeley, 2009.

FERREIRA, F. H. G. *Inequality and Economic Performance – A Brief Overview to Theories of Growth and Distribution*. Disponível em: <<http://faculty.chass.ncsu.edu/stephen/inequal1.pdf>>. Acesso em: 25 janeiro 2010.

HECKMAN, J.; CARNEIRO, P. *Human Capital Policy*. National Bureau of Economic Research. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9495>>. Acesso em: 10 janeiro 2010. (Working Paper n.9495).

HOFFMANN, R. *Distribuição de renda no Brasil, em 1980, por unidades de federação*. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/09-2.pdf>>. Acesso em: 06 janeiro 2010.

IBGE. *Estatísticas do século XX*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos\\_xls/palavra\\_chave.shtm](http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos_xls/palavra_chave.shtm)>. Acesso em: 06 janeiro 2010.

\_\_\_\_\_. *Séries Estatísticas e Séries Históricas*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/series\\_estatisticas/exibedados.php?idnivel=BR&idserie=ECE370](http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/exibedados.php?idnivel=BR&idserie=ECE370)>. Acesso em: 13 janeiro 2010.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/previdenciasocial.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/previdenciasocial.pdf)>. Acesso em: 09 janeiro 2010. (Edição especial, 2007).

\_\_\_\_\_. *Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução*. IPEA, 2009. (Comunicado da Presidência n.19)

\_\_\_\_\_. *Primeiras análises da PNAD 2008*. Ipea, 2009. (Comunicado da Presidência n.31)

IPEADATA. *Índice de Gini*. Acesso em: <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=35521224&Tick=1268502155262&VAR\\_FUNCAO=SubmeterFormulario\('frmMain','Series%3FSessionID%3D35521224%26Text%3Dgini%26Tick%3D1268502155261'\);&Mod=S](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=35521224&Tick=1268502155262&VAR_FUNCAO=SubmeterFormulario('frmMain','Series%3FSessionID%3D35521224%26Text%3Dgini%26Tick%3D1268502155261');&Mod=S)>. Acesso em: 06 janeiro 2010.

\_\_\_\_\_. *PIB*. Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=2020411785&Tick=1268450545251&VAR\\_FUNCAO=SubmeterFormulario\('frmMain','Series%3FSessionID%3D2020411785%26Text%3Dpib%26Tick%3D1268450545250'\);&Mod=M](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=2020411785&Tick=1268450545251&VAR_FUNCAO=SubmeterFormulario('frmMain','Series%3FSessionID%3D2020411785%26Text%3Dpib%26Tick%3D1268450545250');&Mod=M)>. Acesso em: 07 janeiro 2010.

\_\_\_\_\_. *Pobreza*. Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=35521224&Tick=1268502155262&VAR\\_FUNCAO=SubmeterFormulario\('frmMain','Series%3FSessionID%3D35521224%26Text%3Dgini%26Tick%3D1268502155261'\);&Mod=S](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=35521224&Tick=1268502155262&VAR_FUNCAO=SubmeterFormulario('frmMain','Series%3FSessionID%3D35521224%26Text%3Dgini%26Tick%3D1268502155261');&Mod=S)>. Acesso em: 06 janeiro 2010.

\_\_\_\_\_. *Taxa de Desemprego Aberto nas RMs*. Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1655636662&Tick=1268500228494&VAR\\_FUNCAO=SubmeterFormulario\('frmMain','Series%3FSessionID%3D1655636662%26Text%3Ddesemprego%26Tick%3D1268500228494'\);&Mod=M](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1655636662&Tick=1268500228494&VAR_FUNCAO=SubmeterFormulario('frmMain','Series%3FSessionID%3D1655636662%26Text%3Ddesemprego%26Tick%3D1268500228494');&Mod=M)>. Acesso em: 10 janeiro 2010.

JAEGER, M.M.; KVIIST, J. Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better? *Social Policy and Administration*, v.37, n.6, p. 555-572, 2003.

KENWORTHY, L. *Egalitarian Capitalism*. New York: Russell Sage Foundation, 2004.

KERSTENETZKY, C.L. Por que se Importar com a Desigualdade? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 4, 2002, p. 649 a 675.

KORPI, W.; PALME, J. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95. *American Political Science Review*, v.97, n.3, 2003.

MDS, *Perfil dos Beneficiários do Programa Bolsa Família*, vários, Brasília, 2009.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

O'DONNELL, G. et al. (eds.). (1999), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

OECD. *OECD Employment Outlook 2005*. Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en\\_2649\\_33927\\_34855489\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en_2649_33927_34855489_1_1_1_1,00.html)>. Acesso em: 20 janeiro 2010.

\_\_\_\_\_. *Employment at a Glance 2009*. Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en\\_2649\\_34139\\_43714657\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#tableofcontents](http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34139_43714657_1_1_1_1,00.html#tableofcontents)>. Acesso em: 20 janeiro 2010.

\_\_\_\_\_. *Programme for International Student Assessment*. Disponível em: <[http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_35845621\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_35845621_1_1_1_1,00.html)>. Acesso em: 07 março 2010.

\_\_\_\_\_. *OECD Main Economic Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/30/33/43272221.pdf>>. Acesso em: 19 janeiro 2010.

\_\_\_\_\_. *OECD Statistics*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/30/33/43272221.pdf>>. Acesso em: 19 janeiro 2010.

\_\_\_\_\_. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD, 2006.

\_\_\_\_\_. *Early childhood education and Care Policy in Denmark*, Background Report OECD, *Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*, 2000.

Originally published by the Ministry of Social Affairs and the Ministry of Education, Copenhagen, Denmark. 2000

OECD. *Stats Extracts*. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/index.aspx>>. Acesso em 06/05/2010.

PHELPS, E., (2006), Dynamic capitalism, *The Wall Street Journal*, 10 October 2006, pg. A14

PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991.

PIERSON, P. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, v.48, n.2, p. 143-179, 1996.

RAMOS, L. *A Informalidade das Relações de Trabalho: 1991-2001*. Disponível em: <[http://www.iets.org.br/biblioteca/A\\_informalidade\\_das\\_relacoes\\_de\\_trabalho.PDF](http://www.iets.org.br/biblioteca/A_informalidade_das_relacoes_de_trabalho.PDF)>. Acesso em: 07 janeiro 2010.

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. 250-266, 2006.

SEELEIB-KAISER, M. Welfare State Transformations in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of 'Public' and 'Private' Social Policy? In: SEELEIB-KAISER, M. (Org.). *Welfare State Transformations: Comparative Perspectives*. Basingstoke; New York : Palgrave Macmillan, 2008. p.210-221.

SOARES,S. & N. SÁTYRO, *Programa Bolsa Família: desenho institucional, possibilidades e impactos futuros*, Brasília: IPEA: TD 1424.

STÉDILE, J.P. *Não basta estar do lado dos pobres*. Disponível em: <[http://www.corecon-rj.org.br/entrev\\_det.asp?id\\_ent=7](http://www.corecon-rj.org.br/entrev_det.asp?id_ent=7)>. Acesso em: 08 janeiro 2010.

TITMUSS, R. *Essays on The Welfare State*. George Allen & Unwin: London, 1958.

\_\_\_\_\_. *Social Policy: An Introduction*. George Allen & Unwin: London, 1974.

WRIGHT, E.O., *Recasting Egalitarianism – new rules for communities, states and markets*, London & New York: Verso, 1998.