

cede

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE
DESIGUALDADE & DESENVOLVIMENTO

CENTER FOR STUDIES ON INEQUALITY AND DEVELOPMENT

TEXTO PARA DISCUSSÃO .168 - 2021

DISCUSSION PAPER .168 - 2021

Investimento público em serviços sociais como componente central de uma agenda de desenvolvimento

CELIA LESSA KERSTENETZKY

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

www.ie.ufrj.br/cede

cede.uff.br

Investimento público em serviços sociais como componente central de uma agenda de desenvolvimento¹

Celia Lessa Kerstenetzky

Dezembro de 2021

(texto preparado como capítulo para o livro editado pelo DIEST/IPEA-INCT/PPED, Desmonte E Reconstrução De Políticas E Capacidades Estatais Para O Mundo Pós-Pandemia)

Resumo

Apresento neste artigo a proposta de alçar os serviços sociais públicos ao status de componente central de um projeto de desenvolvimento. Por que os serviços sociais públicos? Para além das evidentes e urgentes necessidades sociais, que justificativas teóricas reivindicam para eles a atenção pública? Qual a atualidade dessas justificativas em termos de debates contemporâneos? Que efeitos de encadeamento os serviços sociais públicos disparam e que evidência temos de desdobramentos desejáveis? Essas são as questões que me ocupam e às quais busco responder.

Palavras-chave: projeto de desenvolvimento; gasto público; serviços sociais públicos; necessidades sociais; sustentabilidade.

Abstract

In this article, I defend the centrality of public social services to a development project. In addition to the overwhelmingly neglected social needs, I explore an array of diverse theoretical justifications which help sustain that claim. I also delve into the question of how these perspectives relate to contemporary debates, detail the cascading effects that public social services do trigger, and bring evidence thereof.

Keywords: development; public expenditure; public social services; social needs; sustainability.

JEL code: O2; P16.

¹ A autora agradece a Fábio Bentz Maciel pela impecável assistência de pesquisa.

Introdução

Vários são os desafios que um projeto de desenvolvimento precisará contemplar, desafios estes agravados pelo contexto pandêmico. Conceitualmente, mesmo as noções de projeto e desenvolvimento precisam se adaptar aos novos tempos e seus marcadores políticos, econômicos, sociais e ambientais ímpares.

Neste texto, entendo a noção de projeto a partir de uma perspectiva democrática, não tecnocrática: trata-se de um direcionamento possível para as prioridades públicas que, caso reúna suficiente consenso, seguirá aberto a ajustes e especificações típicas do rito democrático. Quanto à noção de desenvolvimento, adoto uma concepção finalística de desenvolvimento, como a promoção de bem-estar equitativo e sustentável, tal como no paradigma fixado no Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi e em debates subsequentes sobre sustentabilidade (Stiglitz et al., 2009; Hirvilammi, 2020). Muito embora a interseção entre componentes de uma agenda de desenvolvimento e a perspectiva democrática não seja o foco desta análise, ‘democracia’ está potencialmente contemplada, seja como elemento constitutivo da noção de desenvolvimento, nela inoculando o princípio da igualdade política entre cidadãos, seja como método político para especificar seus componentes e os processos e procedimentos por meio dos quais os componentes são de fato providos².

É contra o pano de fundo desses pressupostos, não tecnocráticos e não PIB-cêntricos, que discuto neste artigo uma agenda de desenvolvimento como contribuição para o debate público voltado para os caminhos futuros do país. Nesta proposta, os serviços sociais públicos ocupam um papel de destaque.

Por que os serviços sociais públicos? Que justificativas reivindicam para eles a atenção pública? Qual a atualidade dessas justificativas em termos de debates contemporâneos inescapáveis? Que efeitos de encadeamento os serviços públicos disparam e que evidência temos de desdobramentos desejáveis em termos das grandes questões contemporâneas do desenvolvimento? Essas são as perguntas que este artigo levanta e às quais busca responder nas seções subsequentes.

Na primeira seção, apresento justificativas tradicionais para o investimento público em serviços sociais, a partir de diferentes ângulos disciplinares: econômicos, sociológicos e políticos; na segunda seção, apresento os diferentes campos temáticos para os quais os serviços sociais públicos têm algo de crucial a contribuir, nomeadamente, os debates sobre desenvolvimento, sustentabilidade, mudança estrutural, macroeconomia, política social, equidade, o papel do estado, o futuro do trabalho e o futuro do capitalismo. Na terceira seção, procuro explicitar por meio de um esquema analítico várias potencialidades dos serviços sociais públicos que justifiquem sua centralidade em uma estratégia desenvolvimentista e que se abram à avaliação empírica. Na quarta seção, sistematizo evidências dispersas dos benefícios que se podem esperar dessa via

² Significa, in limine, segundo Charles Tilly (2008), agir o Estado em conformidade com as demandas expressas pelos cidadãos mediante consulta ampla, igual, protegida e efetiva.

desenvolvimentista e, na quinta seção, conclui com comentários finais e indicações de dificuldades e oportunidades para o avanço da agenda.

1. Por que serviços sociais públicos?

Na teoria econômica convencional, na microeconomia do bem-estar, a provisão pública de serviços sociais é justificada com base no argumento das externalidades de consumo (Pigou, 1920). Investimentos individuais ou familiares, por exemplo, em educação e saúde, geram externalidades positivas, o que significa que o benefício social supera o benefício privado e, portanto, a despesa privada será inferior à despesa socialmente desejável. Em contrapartida, a ausência ou a deficiência de investimentos em educação e saúde gera externalidades negativas, como, por exemplo, uma força de trabalho pouco qualificada, desigualdades sociais, pobreza, criminalidade, epidemias, mortes evitáveis e outros ‘custos sociais’.

Escolhas sob incerteza (Kapp, 2017), desigualdade de informação ou informação assimétrica (Arrow 1963³; Barr, 1992) explicariam níveis insuficientes de investimentos individuais ou familiares em educação e saúde. Por exemplo, o investimento em educação terá retornos futuros apenas prováveis, não certos, e, para grupos sociais em desvantagem, pode vir a competir com necessidades não apenas certas como prementes e não se realizar ou se manter abaixo do que seria socialmente desejável.

Em teorias do crescimento modernas com ênfase na oferta, a importância dos serviços sociais públicos é destacada por aumentar o capital humano dos trabalhadores e, por meio dele, a produtividade individual e agregada, além de ser fonte provável de inovação (Aghion e Hewitt, 1998). Algumas dessas teorias acentuam o papel do investimento público em componentes do capital humano, como educação e saúde, para superar barreiras financeiras introduzidas por desigualdades econômicas, as quais seriam, em última análise, a causa de ‘mercados incompletos’ de crédito e seguro que, se ‘completos’, facilitariam o investimento das famílias de menores recursos (Ferreira, 1999).

³ Em artigo clássico, Arrow argumenta que o ‘mercado’ de saúde difere de um mercado competitivo por diversos motivos, incluindo a incontornável incerteza em relação aos ganhos de utilidade provenientes do serviço e a desigualdade de informação entre o ofertante (médico) e o demandante (paciente). Além disso, afirma ele, há razões éticas em favor do financiamento coletivo dos serviços de saúde, como, por exemplo, a existência de doenças transmissíveis que fazem com que a má saúde de um indivíduo afete a saúde de outros. Ele demonstra, sempre dentro de um arcabouço utilitarista de escolha sob incerteza e agentes avessos ao risco, que mesmo que um sistema de seguros de saúde implique em ganhos líquidos de bem-estar quando comparado ao equilíbrio de mercado puro, em muitos casos o mercado de seguros não se estabelece por completo, o que justifica a provisão pública de serviços de saúde. Ele argumenta ainda que embora o setor de saúde possivelmente seja o caso mais extremo do fracasso do mercado em cobrir os riscos inerentes a escolhas sob incerteza, o mesmo acontece em diversos outros mercados.

Ainda na teoria econômica - na macroeconomia keynesiana, dessa vez -, subjacente à justificativa de políticas sociais presente na construção de estados de bem-estar universalistas, como o welfare state britânico do pós-guerra, está a crença no papel positivo dos serviços no esforço de reconstrução nacional. Os benefícios antecipados são não apenas econômicos (uma força de trabalho saudável e produtiva) e sociais (auxiliar no enfrentamento dos '5 gigantes' no caminho da reconstrução nacional: carestia, doença, ignorância, ociosidade e miséria (Beveridge, 1942)) como também políticos (o senso de pertencimento a uma mesma comunidade, não mais dividida por estratificações de bem-estar) (Judt, 2016). Mas do ponto de vista macroeconômico, serviços sociais públicos são associados a efeitos multiplicadores de renda, que os tornam coadjuvantes do crescimento econômico e financeiramente auto-sustentáveis. Em apoio ao relatório Beveridge, Keynes concebera a seguridade social como parte da solução do 'problema da demanda efetiva', ou seja, a tendência do capitalismo a promover equilíbrio macroeconômico sem pleno emprego – a seguridade contribuiria para sustentar a demanda de consumo e o emprego em níveis elevados (Carvalho, 2009; Marcuzzo, 2011). Mas o argumento pode ser estendido aos serviços públicos. De fato, a literatura especializada registra os serviços públicos como os maiores empregadores isolados no pós-guerra (Pierson, 2006).

Na teoria do desenvolvimento influenciada pela obra de Amartya Sen, 'desenvolvimento como liberdade' significa o processo de expansão de capacidades humanas, isto é, de liberdades substantivas para o exercício de escolhas significativas, cuja pré-condição são várias disposições e arranjos coletivos, os quais incluem a provisão pública de serviços sociais de saúde e educação (Sen, [1999]2010). Essas estruturas de provisão, ao lado de outras providências, são condição sine qua non para o processo de desenvolvimento.

Sob inspiração da abordagem de sociologia histórica e econômica de Karl Polanyi (Polanyi, [1944]2013) aos traumáticos processos de industrialização e urbanização, os serviços sociais públicos representariam uma reação à mercantilização do trabalho, parte do duplo movimento segundo o qual forças de 'desmercantilização' inevitavelmente se seguem às forças de mercantilização do elemento humano da vida social que arriscam esgarçar o tecido social. Os serviços sociais ampliariam a esfera de bem-estar individual e familiar fora do alcance do mercado e garantida por arranjos de provisão coletiva.

Na economia política, os serviços sociais públicos universais são identificados como potencialmente capazes de produzir e reproduzir coalizões sociais majoritárias favoráveis à redistribuição de tipo universalista. Por serem universais e, portanto, disponíveis não apenas aos mais pobres, e desde que adequados, os serviços sociais públicos enfrentariam comparativamente menor dificuldade de financiamento já que aqueles que, via impostos diretos, pagam proporcionalmente mais (a classe média, por exemplo) também deles se beneficiam (Esping-Andersen, 1990; Judt, 2012). Outra associação de serviços sociais públicos com as classes médias é que estas além de beneficiárias diretas (por exemplo, sob a vigência das leis dos pobres na Inglaterra, apenas os muito pobres tinham acesso a serviços de saúde gratuitos) - e, segundo alguns,

os grupos sociais que efetivamente mais se beneficiaram desses serviços (Goodin & Le Grand, 1987(apud Pierson, 2006)) -, também foram favorecidas com os muitos empregos gerados por eles (Pierson, 2006). Seria talvez mais correto dizer que foram configuradas enquanto classe nesse mesmo movimento em que se montavam os serviços sociais públicos.

Na sociologia política do século 20, a construção e expansão dos serviços sociais públicos ganhou justificativas adicionais. Há, por exemplo, o argumento das ‘necessidades sociais’, que se refere a necessidades geradas pela vida social em economias mercantis, enraizadas em sociedades mercantis, e os vários riscos e expectativas envolvidos. A interdependência econômica mercantil, se de um lado cria necessidades além das biológicas, como efeito e exigência muitas vezes imprevisíveis da sociabilidade mercantil - por exemplo, a necessidade de segurança econômica, que fica fragilizada em virtude da divisão do trabalho e da especialização, como em Durkheim ([1893]1960); a necessidade de proteção social contra os ciclos econômicos e o próprio ciclo da vida, como em Titmuss (1959) -, ela implica em que o atendimento a essas necessidades não pode ser de exclusiva responsabilidade individual. Esse argumento justifica políticas universais, em geral, e a provisão de serviços, em particular, entendidos estes como recursos coletivos indispensáveis para a efetiva integração social. Das necessidades sociais aos ‘direitos sociais’, o passo foi curto, ainda que o itinerário tenha sido outro (Marshall, 2009). Necessidades sociais se tornam direitos por meio de um entendimento sempre expansivo das exigências da cidadania: dos direitos civis (todos são iguais perante a lei; ninguém está acima dela) aos direitos políticos (todos devem ter oportunidades iguais de participação e influência política) aos direitos sociais (o exercício da cidadania política leva à reivindicação de participação igual na riqueza social). A ‘riqueza social’, neste contexto, é compreendida como a estrutura de oportunidades geradas pelos serviços sociais providos publicamente (Marshall, 2009).

Na teoria política normativa, cabe destacar o papel dos assim chamados bens sociais primários (Rawls, 1971) e, em geral, de uma estrutura de oportunidades substantivas, dentro da qual a educação pública se destaca, como componente central da arquitetura de sociedades justas (Rawls, 1971; Roemer, 1998). A sociedade justa seria aquela que permite aos seus membros o acesso ao mais amplo conjunto possível de bens fundamentais, incluindo educação e saúde (Piketty, 2020). A ideia é que oportunidades sociais equitativas, disponibilizadas por meio de uma estrutura de serviços públicos universais de qualidade, contribuiriam para desfazer a conexão injusta, e incontornável na ausência delas, entre origens e destinos sociais - conexão, de resto, extensamente documentada por estudos de estratificação social (Corak, 2013).

Em síntese, e sem pretensão de exaustividade, os argumentos em uma variedade de perspectivas analíticas e disciplinas ou campos disciplinares se centram em uma ou mais das seguintes ideias-força associadas aos serviços sociais públicos: externalidades, capital humano, demanda efetiva, senso de pertencimento a uma mesma comunidade de iguais, desenvolvimento como liberdade, redistribuição universalista, autoproteção da sociedade, necessidades sociais, direitos sociais, bens sociais primários e oportunidades substantivas em uma sociedade justa.

2. *Serviços sociais públicos e debates contemporâneos*

Em função dessa lista não exaustiva de justificativas teóricas para serviços sociais universais seria possível mobilizá-los em debates sobre desenvolvimento, papel do estado, políticas de estabilização, política fiscal, política social, o futuro do capitalismo, dentre outros. Temas são objeto de múltiplas conjecturas teóricas; a ideia aqui é demarcar a incidência de razões teóricas subjacentes aos serviços sociais sobre problemas e debates essenciais da contemporaneidade. Passo a enumerá-las e brevemente comentá-las.

1. O debate sobre **desenvolvimento**, quando incorpora a noção de desenvolvimento como promoção equitativa de bem-estar sustentável, assinala os serviços sociais públicos como estrutura indispensável. Esse debate decorre de reação crítica a noções tradicionais, exclusivamente econômicas, de desenvolvimento, insensíveis a problemas de equidade e sustentabilidade em um contexto de crescentes desigualdades e riscos ambientais. Esse debate envolve outro, referente à própria concepção de bem-estar - um conjunto de capacitações, à la Amartya Sen ([1999]2010), um conjunto de necessidades básicas, uma combinação de capacitações e necessidades, como no paradigma das necessidades protegidas (Di Giulio & Defila, 2019)? Estas últimas representariam a esfera de necessidades comuns cujas condições de satisfação - sociais, culturais, econômicas e ambientais – são de responsabilidade coletiva. Para além de definições gerais, há a questão de quais necessidades devem ser de fato protegidas e, pois, coletivamente garantidas, o que tem implicações em termos de quais serviços são considerados essenciais.

2. O debate sobre o **papel do estado** confronta a prioridade da provisão pública dos meios de bem-estar (que segue uma lógica de interesse público) com a alocação prioritária dos recursos da sociedade via mercado (que segue a lógica do lucro). Debate estimulado por crises sequenciais - financeira, ambiental e sanitária - decorrentes de políticas de ‘menos estado’. Inclui uma discussão mais geral sobre as prioridades da própria intervenção pública, na qual o paradigma dos serviços sociais públicos reivindica protagonismo em virtude de vários efeitos esperados, incluindo facilitar transições em direção a economias ecologicamente amigáveis. O *Green New Deal* norte americano se apresenta como uma agenda desse tipo: o gasto público liderando a retomada econômica, com viés social e ambiental, e destaque para a expansão de infraestrutura social (Bryner, 2020). Esta última seria dotada de dignidade própria e distinta da ênfase em infraestrutura física que geralmente norteia investimentos públicos em contextos de retomada⁴.

3. Além da função de **estabilização** de ciclos econômicos, que serviços sociais exerceriam em virtude de sua influência direta sobre o nível de emprego, o debate sobre **política fiscal** é também afetado pela ênfase na provisão de serviços públicos na medida em que esta ênfase questiona a

⁴ Seja na proposta original da senadora Alexandria Ocasio-Cortez e do senador Ed Markey, seja na proposta implementada pelo governo Biden, há ênfase em justiça social e ambiental, e na infraestrutura social como veículo para a realização de ambos os valores.

aversão ao gasto público em geral, e ao peso do gasto com pessoal em particular. Esse debate decorre da pressão sobre o orçamento público exercida pelo avanço de perspectivas fiscalistas, sempre prontas a identificar no gasto público a mãe de todas as crises. Como mostra Dweck (2020), 80% do gasto com servidores civis federais no Brasil se localiza nas áreas de educação (mais de 50%), economia e saúde - eventuais cortes em pessoal civil ativo se traduziriam em retração na já limitada provisão de serviços. Ao contrário do largamente propalado, a participação do emprego público no emprego global no Brasil é modesta – 12%, frente à 20% na OCDE (OCDE, 2021).

4. O debate sobre o papel da provisão de serviços sociais na **política social** é especialmente fértil. O welfare state contemporâneo tem testemunhado a franca expansão dos serviços sociais, traço especialmente característico do ‘welfare state de investimento social’ (Morel, Palier & Palme, 2013). Esse paradigma tem apostado na ampliação dos serviços tradicionais de educação e saúde, mas também, e sobretudo, nos serviços de educação infantil e educação ao longo da vida, serviços de cuidados e os serviços de mercado de trabalho, como a melhor resposta a riscos sociais decorrentes de mudanças estruturais, econômicas e sociodemográficas pós anos 1980, como a revolução tecnológica, a feminização do emprego e o envelhecimento populacional. A opção também se justifica pelo caráter de investimento (no sentido tradicional) desses serviços, com retornos econômicos decorrentes da maior participação econômica das mulheres e da integração de trabalhadores na economia do conhecimento.

5. Estratificações de **classe, gênero, raciais e de lugar** de origem, que têm recebido crescente atenção no debate público, encontrariam contraponto na expansão de serviços sociais universais: fonte de empregos não discriminatórios e de boa qualidade, equilibradores de desigualdades econômicas e sociais e da riqueza somática⁵ de grupos de distintos gêneros, raças e origens sociais e geográficas (Kerstenetzky & Machado, 2018 documentam alguns desses fatos para o caso brasileiro). A equalização promovida diretamente por serviços sociais se manifestaria em rendimentos do trabalho menos dispersos, o que ocorreria via (1) o maior peso do subsetor de serviços sociais no interior do polarizado setor de serviços, suavizando a distribuição de rendimentos do trabalho; (2) o maior peso da renda social na renda total do indivíduo; (3) e a menor estratificação de bem-estar possibilitada pelo acesso universal a serviços de qualidade (Cf. Seções 3 e 4). Indiretamente, serviços, por contribuir para maior equalização da riqueza somática, comprimiriam a dispersão de rendimentos no mercado de trabalho, por exemplo, via menores prêmios à educação. Políticas de família ou políticas amigáveis às mulheres - e nestas se destacam os serviços educacionais e de cuidado - seriam intervenções voltadas para mitigar iniquidades de gênero, ao facilitar a saída das mulheres do espaço doméstico para o espaço público (o mercado de trabalho, a participação política, a educação), melhorar os termos da barganha intrafamiliar em

⁵ Termo tomado emprestado de Fochesato & Bowles (2015) para se referir às capacidades produtivas e criativas incorporadas nas pessoas enquanto consomem serviços de educação e saúde. Seria o equivalente ao ‘capital humano’ na terminologia da economia neoclássica.

torno da divisão do trabalho doméstico e contribuir para reduzir a desigualdade salarial de gênero (Esping-Andersen et al. 2002; Esping-Andersen 2009; Morel, Palier & Palme, 2012).

6. O tema da **mudança estrutural** em direção à economia do conhecimento e à hegemonia dos serviços na estrutura produtiva engendrou enquadramentos analíticos como, por exemplo, o ‘trilema dos serviços’ – a noção de que empregos, equidade e responsabilidade fiscal não caminhariam juntos (Iversen & Wren, 1998) - e a problemática previsão da ‘doença de custos’ (Baumol & Bowen, 1968) - segundo a qual empregos em serviços seriam pouco produtivos, e cada vez mais custosos, já que seus salários estariam alinhados com os crescentes salários dos setores de maior produtividade. Examinemos, em primeiro lugar, o cenário do trilema. De fato, a esmagadora maioria dos empregos no mundo contemporâneo é criada nos serviços (80% nos países desenvolvidos, 71% no Brasil em 2020), porém estes empregos estariam distribuídos entre dois polos, de baixa remuneração e alta precariedade e alta remuneração e baixa precariedade. Ou seja: mais empregos, menos equidade. No caso brasileiro, dois terços dos empregos em serviços se encontram em segmentos de baixa remuneração e alta precariedade, os subsetores de serviços distributivos e pessoais (Kerstenetzky & Machado, 2018). Segundo a lógica do trilema, benefícios sociais muito generosos trariam maior equidade, porém menos empregos, por aumentar o salário de reserva dos trabalhadores e se apoiar em maior tributação. Contudo, o investimento em serviços sociais públicos, de relativamente alta remuneração e baixa precariedade, representaria um grau de liberdade em relação às restrições do trilema: criam empregos, de melhor qualidade que os engendrados pelos serviços pessoais e distributivos, possuem sinergias com os altamente produtivos serviços de alta tecnologia, gerando retorno econômico, e, ao desse modo ampliar a arrecadação, contribuem para o seu próprio financiamento (Kerstenetzky, 2012, 2021; Wren, 2017). Quanto ao cenário prefigurado pela doença de custos, há o contraponto de que serviços sociais (que em geral remuneram bem, mas são limitados em termos de produtividade) são, na realidade, pré-requisito para o trabalho produtivo em todos os setores da economia, uma vez que contribuem para o capital humano (na linguagem neoclássica) ou riqueza somática (na sugestão de Fochesato & Bowles, 2015) dos trabalhadores (Atkinson, 2015). Desse modo, a produtividade maior em alguns setores esconderia a contribuição indispensável de serviços ditos menos produtivos, como a de trabalhadores nos vários serviços sociais.

7. Quanto ao debate sobre o **futuro do trabalho**, os serviços sociais públicos são reconhecidos como criadores potenciais dos empregos do futuro (Kerstenetzky 2012, 2021), com a advertência de que tal ocorrerá (se ocorrer) por escolha política (Atkinson 2015). A ameaça de fim dos empregos com a digitalização, se não é certa, é, contudo, preocupante, sendo mais certa a precarização dos empregos (Autor, 2021). Uma via de fuga seria a indução de trajetórias tecnológicas mais amigáveis ao emprego, além da expansão dos serviços sociais públicos como fonte de novos empregos e do apoio à qualificação e re-treinamento de trabalhadores. Essas opções estariam abertas à escolha social a partir do pressuposto de que trajetórias tecnológicas não são inevitáveis nem incontornáveis e que o setor público, através de variadas intervenções (regulação, compras, crédito, financiamento, investimento), pode vir a induzi-las ou contorná-las (Atkinson,

2015). Sugestão similar aparece no debate ‘emprego garantido versus renda garantida’, onde a garantia de emprego ocorreria no setor público e incluiria, além de obras públicas, postos de trabalho em serviços públicos comunitários (Wray et al., 2018).

8. O debate sobre **sustentabilidade** reserva um lugar especial para os serviços sociais públicos. Este seria um setor de baixa pegada ecológica por ser, em sua função de produção, mais intensivo em pessoas que em recursos naturais (Evans, 2009; Kerstenetzky, 2012, 2021) – de resto, uma característica dos serviços em geral. Contudo, há pelo menos duas outras características dos serviços sociais que os destacam como ecologicamente amigáveis. A primeira é a ênfase no consumo público em detrimento do consumo privado, que se apoia em economias de escala que favorecem a sustentabilidade em comparação com o consumo individualizado (Coote & Percy, 2020; Kerstenetzky, 2021). A segunda é como auxiliar às transições de economias de alto carbono para economias de baixo carbono, especialmente pelo apoio aos necessários ajustamentos na requalificação da força de trabalho (Kerstenetzky, 2021). No âmbito de discussões sobre mudança social em face da crise ambiental, uma abordagem recente, a perspectiva de *Universal Basic Services* (UBS) (Coote, 2021; Coote & Percy, 2020), se contrapõe à agenda de *Universal Basic Income* (UBI) ao priorizar o consumo público e a renda social (renda imputada às famílias, equivalente ao gasto público em serviços sociais públicos) em detrimento do consumo privado e da renda individualizada, supostamente apoiados pela UBI. Não temos espaço para revisar e avaliar esse debate, mas cabe ressaltar a defesa do consumo público pela UBS como resposta a riscos sociais, com destaque para o risco ambiental. Além da sustentabilidade, outras vantagens próprias da UBS, segundo seus proponentes, são a promoção de equidade, eficiência e solidariedade, por meio do atendimento a necessidades comuns. Estas incorporariam princípios de ‘saciabilidade’ e ‘suficiência’ do consumo, e ‘corredores de consumo’, que seriam delimitados por ‘fundações sociais’ as mais seguras possíveis e pelo ‘teto planetário’ para os consumidores do topo do consumo (Coote, 2021).

9. Estendendo o argumento, é possível incluir debates sobre o **futuro do capitalismo** ou o futuro e o capitalismo a partir da discussão sobre mudança estrutural e direitos de propriedade disparada ainda que inadvertidamente pela agenda de expansão de serviços sociais públicos. A ideia é o setor de serviços sociais públicos liderar uma mudança estrutural *dentro* da mudança estrutural (Kerstenetzky, 2021), desse modo acelerando a socialização do consumo (consumo público) e dos meios de satisfação das necessidades sociais (capital público incorporado na provisão de serviços). Assim, menos consumo privado e individualizado, mais consumo público; menos propriedade privada e individualizada, mais propriedade comum.

3. Um esquema analítico: fluxos de SSP

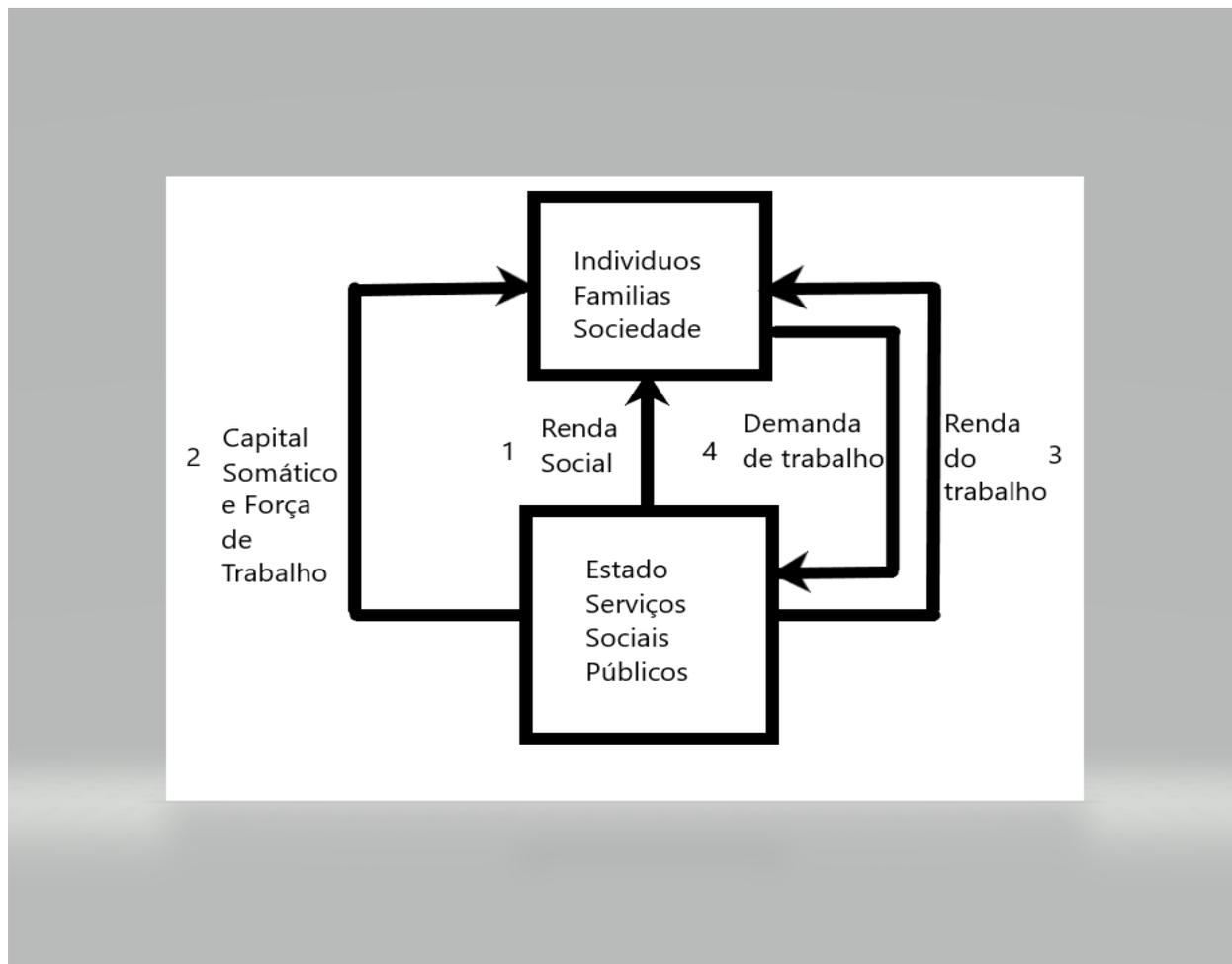
Nesta seção, a partir dos nexos teóricos discutidos nas duas seções precedentes, exploro os serviços sociais públicos (SSP) como foco de uma agenda desenvolvimentista por meio de um esquema analítico que explicita os fluxos interligando o setor de SSP (o ‘estado’) e indivíduos e famílias (a ‘sociedade’). Na próxima seção, apresento evidências que corroboram os efeitos esperados de alguns desses fluxos, com ênfase em equidade, mercado de trabalho, crescimento econômico, estabilização (empregos mais resilientes em contexto de crises), renda social, mobilidade social e impactos ambientais.

Pensar a prioridade para os serviços sociais públicos em uma agenda de desenvolvimento tem como ponto de partida inescapável a compreensão dos riscos sociais contemporâneos: efeitos deletérios das políticas de austeridade sobre o bem-estar (redução da provisão, privatizações e ineficiências, maior impacto sobre os que não têm capacidade para pagar por serviços privatizados); problemas de sustentabilidade ambiental (incluindo, em adição ao aquecimento global, a contração da diversidade ecológica e a recorrência de zoonoses e pandemias); as crescentes desigualdades de renda e riqueza e seus impactos sobre a coesão social e as democracias; o avanço desenfreado e desorganizado da digitalização e os efeitos esperados no mercado de trabalho incluindo sobre o nível de emprego e a precarização do trabalho.

Não parece haver dúvida quanto ao protagonismo do estado para o enfrentamento desses riscos iminentes. A perspectiva aqui privilegiada, ao propor uma estratégia desenvolvimentista onde os serviços sociais públicos tenham papel de destaque, ressalta sua capacidade não apenas de ampliar o consumo público, como destacado pela UBS (Kerstenetzky, 2012, 2016) , como também de alterar o padrão de produto da economia e a estrutura do emprego, isto é, de promover mudanças na composição do produto e do emprego entre os diferentes setores e subsetores da economia (Kerstenetzky, 2021). Se é verdade que as economias contemporâneas se converteram quase que uniformemente em economias de serviços, o mesmo não se pode dizer quanto ao estado, que apenas parcial e desigualmente se converteu em um efetivo estado de serviços. De um lado, em contextos menos desenvolvidos, necessidades sociais que afetam as capacitações são historicamente negligenciadas ou desigualmente atendidas, de outro, tanto o produto como a estrutura do emprego se encontram viesados para serviços de baixa produtividade e empregos de baixa qualidade, com baixa remuneração e elevada informalidade. O processo de desenvolvimento implica em mudança estrutural para atender a essas necessidades se a perspectiva desenvolvimentista adotada é finalística, isto é, se compreende desenvolvimento como expansão equitativa e sustentável de capacitações humanas. Na verdade, os desafios do subdesenvolvimento frente aos riscos sociais dos tempos atuais são gerar uma socioeconomia equitativa e sustentável - ambiental, financeira e politicamente-, que simultaneamente atenda às necessidades sociais e crie empregos de qualidade.

Em conjunto, dado o substancial déficit na oferta de SSP de qualidade em contextos menos desenvolvidos como o brasileiro⁶, a mudança estrutural implicaria em maior peso do consumo público no consumo total e maior peso dos serviços sociais na estrutura produtiva. Simetricamente, a mudança estrutural implicaria em menor peso do consumo privado e da estratificação de bem-estar que lhe é conexas; menor peso dos setores produtivos menos sustentáveis.

O esquema abaixo detalha algumas das principais interações que se espera sejam promovidas e estimuladas em um projeto de desenvolvimento centrado em serviços sociais públicos.



Fonte: elaboração própria.

⁶ Cf. Trebat (2021), o gasto per capita em paridade de poder de compra em duas das principais rubricas dos serviços sociais públicos, saúde e educação, corresponde, no Brasil, a 38% da média da OCDE em saúde e 46% em educação.

Esquemáticamente, temos, de um lado, indivíduos, famílias ou, genericamente, a ‘sociedade’, de outro, o ‘estado’ em sua função de provedor de serviços sociais de acesso universal. A relação biunívoca entre ‘estado’ e ‘sociedade’ se desdobra em 4 funções ou 4 ‘fluxos’, explicitados a seguir.

O fluxo (1) representa, sob a denominação de renda social, o atendimento de necessidades sociais (neste texto, também referidas como ‘necessidades protegidas’, aquelas que devem estar coletivamente garantidas e que, na terminologia de UBS, seriam atendidas por serviços essenciais como, por exemplo, educação, saúde, cuidados, saneamento, transporte, moradia, acesso à internet). A denominação renda social, como já explicado, se refere a ser uma renda em espécie, garantida coletivamente, e que implicará em menor necessidade de renda monetária para a satisfação de necessidades. Quanto mais ampla a esfera de consumo garantida pela provisão coletiva menor a incidência do consumo privado no consumo total. Os SSP, desse modo, por (1) atendem necessidades sociais, gerando, para indivíduos e famílias, uma renda social.

O fluxo (2) explicita o fato de que SSP exercem pelo menos duas funções do ponto de vista da “oferta”: a primeira, contribuem para a ampliação do capital somático, isto é, as capacidades produtivas incorporadas nas pessoas em decorrência, por exemplo, do consumo de serviços como educação, saúde e serviços de mercado de trabalho como aprendizado, treinamento e retreinamento. Esta função beneficiará todo o sistema produtivo, incluindo SSP – e, se nossa análise se limitasse ao universo do setor de serviços, beneficiaria com destaque os assim chamados serviços produtivos (p.ex., os serviços para os negócios), nicho onde também se localizam as atividades de tecnologia de informação e comunicação. A segunda função é a de contribuir para incrementar quantitativamente a força de trabalho, na medida, por exemplo, em que a externalização de serviços para fora dos domicílios e sob o encargo do estado permite a participação econômica de indivíduos que, em sua ausência, estariam confinados ao âmbito doméstico - pense, por exemplo, em serviços de cuidados para idosos ou pessoas com deficiências ou cuidados infantis a facilitar a participação econômica de mulheres.

Os fluxos (3) e (4) explicitam duas funções exercidas pelos SSP, desta vez da ótica da “demanda”: em (4) SSP são o empregador que demanda trabalho, gera empregos (funções de produção intensivas em pessoas), no geral, de boa qualidade (formais, sindicalizados), e em (3) ele remunera esses trabalhadores (com piso salarial estipulado em lei e acordos coletivos), a renda do trabalho, com efeitos diretos sobre a massa salarial e indiretos sobre a demanda de consumo.

Em síntese, trata-se de atender a necessidades sociais de um modo econômica e ambientalmente sustentável, e diminuindo divisões sociais. Cabe destacar que há benefício econômico nos efeitos dinâmicos de espalhamento por toda a atividade econômica, em termos de ampliação do capital somático e da força de trabalho, configurando uma indispensável infraestrutura para a atividade econômica - assim como há efeitos dinâmicos de espalhamento decorrentes dos multiplicadores associados a aumentos induzidos de demanda.

4. Sistematizando a evidência empírica dispersa

Ao exercer as funções identificadas nos 4 fluxos do esquema analítico da seção anterior, os serviços sociais públicos promovem ou concorrem para promover os seguintes efeitos, captados em estudos empíricos recentes e aqui reunidos em caráter ilustrativo:

(i) Efeito bem-estar (fluxo 1)

Podemos aferir aproximativamente o efeito bem-estar de SSP por meio de uma comparação entre níveis de bem-estar em países ricos nos quais o peso dos SSP no atendimento a necessidades sociais é heterogêneo. Os casos americano e britânico fornecem um contraponto em relação a realizações em saúde. São países com gastos totais em saúde semelhantes, contudo, o gasto é majoritariamente público, no caso britânico, e majoritariamente privado, no caso americano. Indicadores de saúde como longevidade, mortalidade infantil e mortalidade materna favorecem amplamente o Reino Unido (OCDE, 2019). O nível de atendimento no ensino superior e na educação infantil nos EUA é significativamente inferior, especialmente nos quantis inferiores de renda, ao obtido em países como França, Bélgica e países nórdicos, onde, contrastivamente, o ensino superior e a educação infantil são públicos ou fortemente subsidiados (OCDE, 2020).

Variações na provisão de serviços sociais públicos dentro de um mesmo país permitem perceber efeitos sobre o bem-estar. A comparação entre municípios brasileiros que aumentaram o gasto em saúde e aqueles que não aumentaram revela, por exemplo, o efeito positivo do aumento da provisão de serviços sobre o atendimento a gestantes (aumento de visitas pré-natais) e a saúde dos recém-nascidos (maior peso ao nascer) (Fujiwara, 2015), e sobre a redução da mortalidade infantil (Gonçalves 2013). Estudos sobre evolução temporal estabeleceram a forte associação entre a Atenção Primária à Saúde - típica da Estratégia da Saúde da Família, porta de entrada do SUS brasileiro - e indicadores de saúde, incluindo a queda da incidência de hospitalizações desnecessárias (Macincko e Mendonça 2018) e substanciais declínios na mortalidade materna, fetal e infantil (Bhalotra, Rocha e Soares 2019).

(ii) Efeito equidade (fluxos 1 e 2)

Estudos de incidência fiscal vêm registrando efeitos dos serviços de educação e saúde públicas sobre a pobreza e a desigualdade, em países na América Latina, Brasil incluído (Lustig, 2015; Silveira, 2012; Silveira et al., 2013), e no mundo desenvolvido (OCDE, 2012), neste último caso abrangendo um conjunto ainda mais amplo de serviços sociais (educação, saúde, cuidados, creches, habitação social, transportes). No caso dos países latino-americanos, estudos têm consistentemente documentado que a maior parcela da redução de desigualdade e pobreza por meio de intervenções públicas está associada a transferências em espécie (devidamente monetizadas), superando em muito os impactos redistributivos de tributação direta e transferências

monetárias⁷. No caso dos países da OECD, a estimativa é que entre um quinto e um terço da redução do Gini se deve a esses gastos (OCDE, 2012). É de se crer que esses efeitos, por serem estáticos, estariam ainda subestimados; eles não levariam em conta, por exemplo, efeitos sobre pobreza e desigualdade decorrentes de serviços de educação e cuidados possibilitarem a participação econômica de mulheres e, portanto, o aumento do rendimento domiciliar, ou ainda, efeitos de mais longo prazo sobre o capital somático dos indivíduos.

Estudos sobre o caso brasileiro associaram a mobilidade social recente à expansão dos serviços sociais públicos de educação (Duque, 2019). A maior mobilidade intergeracional de renda (entre pais e filhos) observada no período recente teria sido impulsionada pela expansão da educação pública, pois esta reduziu a persistência intergeracional da educação. Esse efeito foi mais forte nos grupos de renda mais baixa: graças à expansão educacional, a transmissão intergeracional de renda caiu substancialmente nesses grupos. As desigualdades herdadas da geração prévia foram responsáveis por 50% da desigualdade observada em 2014, na coorte de 1975-1984 (Duque, 2019), mas essa influência alcançara 65% em 2008, na coorte 1957-1966 (Pero & Szerman, 2008). Estudos internacionais encontraram direções de causalidade semelhantes (Esping-Andersen, 2016; Corak 2013).

Efeitos sobre equidade racial e de gênero foram detectados em estudos recentes sobre o mercado de trabalho brasileiro (Kerstenetzky & Machado 2018; Kerstenetzky, Pero, Guedes & Bahia 2021). Os empregos em serviços públicos de educação e saúde são majoritariamente femininos e com sobre-representação de negros. Quanto à estratificação de bem-estar, o acesso a unidades de tratamento intensivo no SUS, ao contrário do setor privado de provisão de cuidados de saúde onde negros se encontraram subrepresentados, não apresentou viés racial (Bruce et al. 2021). De modo geral, estudos indicam o declínio de desigualdades socioeconômicas e regionais como fator determinante do acesso à serviços de saúde como concomitante à expansão substancial da Atenção Primária à Saúde desde 1995 com o Programa Saúde Família do SUS brasileiro (Bhalotra, Rocha e Soares 2019; Macincko e Mendonça 2018; Rocha e Soares 2010).

Em termos especificamente de equidade de gênero, inúmeros estudos identificam uma forte associação entre a oferta de serviços de cuidado, especialmente creches e educação infantil, e a participação econômica de mulheres, com impactos equilibradores sobre a divisão sexual do

⁷ Lustig (2015) mostra que esse padrão está presente em todos os países latino americanos analisados: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México, Peru e Uruguai. Silveira et al. (2014) mostram que, no caso brasileiro, enquanto as transferências monetárias e a tributação direta reduziram o índice de Gini de 0,591 para 0,560 em 2009, a monetização dos serviços sociais públicos (transferências em espécie) reduziu o Gini de 0,565 para 0,479. O estudo usa a metodologia de estágios da renda. A passagem do Gini de 0,591 para 0,560 é a mudança do Gini da renda de mercado (pré transferências e tributação direta) para o Gini da renda disponível (após transferências e tributação direta). A passagem do Gini de 0,565 para 0,474 é a mudança do Gini da renda pós-tributação (após transferências, tributação direta e indireta) para o Gini da renda final (após transferências, tributação direta, indireta e imputação monetária das transferências em espécie (os SSP)).

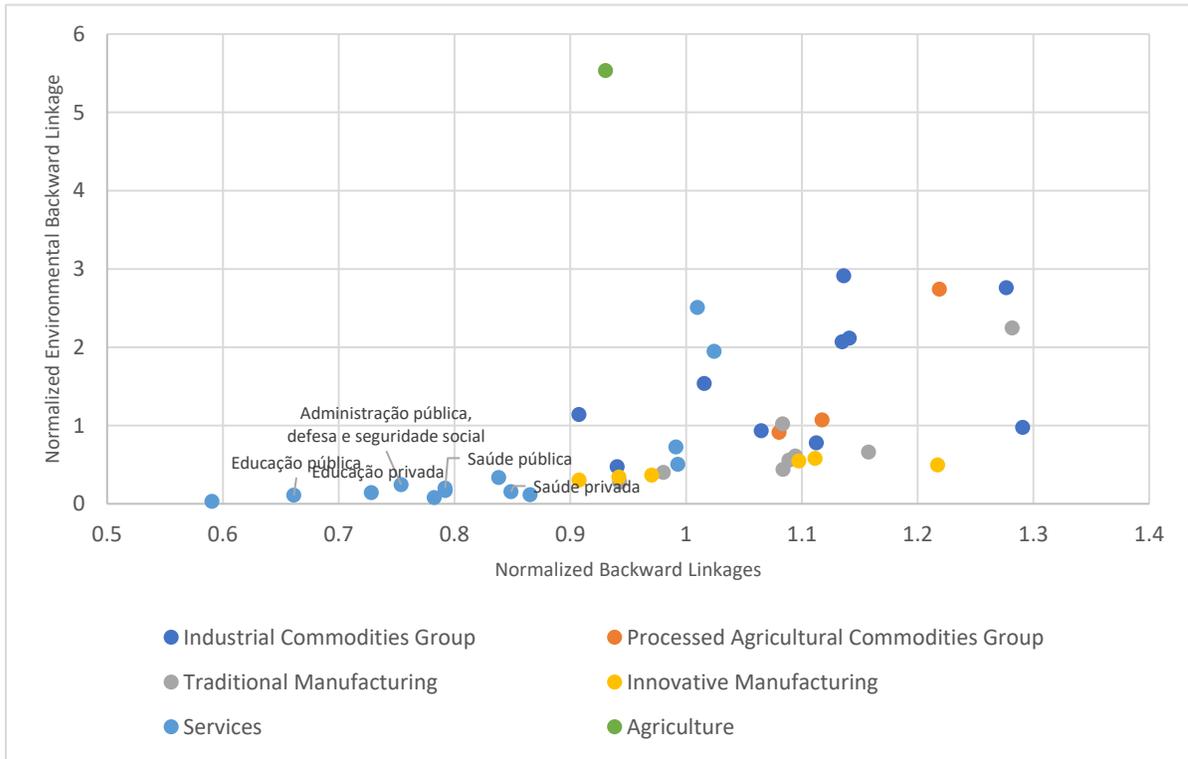
trabalho doméstico (Barros et al., 2011; Barbosa & Costa, 2017; Hojman & Bóo, 2019; Morel, Palier & Palme, 2013). Políticas de conciliação entre família e trabalho, que tem entre seus componentes centrais os serviços educacionais e de cuidados, são apontadas como cruciais para reduzir o chamado *family gap*: o diferencial de desempenho no mercado de trabalho entre mães e não mães (Waldfogel, 1998).

(iii) Efeito sustentabilidade (fluxos 1 e 2)

É geralmente compartilhada a crença de que serviços seriam ambientalmente menos danosos do que bens em seus processos de produção, basicamente, como já mencionado, porque em suas funções de produção preponderam as pessoas (que produzem e entregam os serviços), não tanto, por exemplo, os recursos naturais, incorporados ou não em insumos e instrumentos de produção. Contudo, estudos recentes têm chamado a atenção para os efeitos ambientais indiretos dos serviços, o consumo intermediário necessário à produção dos serviços, o qual consistiria em ferramentas, instrumentos, instalações com elevado suporte material. Um estudo recente para o Brasil, contudo, mostra, através da utilização de uma matriz insumo produto para 42 setores, que os efeitos de encadeamento ambiental dos serviços sociais públicos de saúde e educação – os maiores subsetores dentro dos serviços sociais públicos – são menores do que os produzidos pela quase totalidade dos demais setores econômicos (Alvarenga, 2021). O gráfico 1 mostra esses efeitos. Os efeitos de encadeamento ambiental, que contabilizam as emissões de carbono em toda a cadeia produtiva dos setores estudados, vale reiterar, são efeitos totais, diretos e indiretos. Comparando o desempenho ambiental do sistema de saúde americano com o sistema público do Reino Unido (o NHS), estudo recente confirma a maior pegada de carbono do sistema americano, onde predomina a provisão privada, correspondente a mais que o dobro da pegada do sistema britânico, caracterizado por provisão pública universal (Coote 2021).

Outro indicador de impacto ambiental mitigado é o peso relativamente alto do consumo público quando comparado ao consumo privado. Países com um setor de SSP substancial tendem a possuir uma relação consumo público/consumo privado relativamente alta (Kerstenetzky, 2016), o que se traduz em efeitos de corredor de consumo: maior fundação social (o piso) e relativamente mais baixo consumo no topo (em função do financiamento tributário à provisão pública, além da utilização universal de bens de consumo coletivo, mesmo entre os grupos de alta renda).

Gráfico 1: Efeitos de encadeamento e de encadeamento ambiental dos 42 setores econômicos – Brasil, 2018⁸



Fonte: Alvarenga Jr. 2021.

(iv) Efeito renda (fluxos 1 e 3)

O efeito renda pode ser captado como efeito direto – por exemplo, o piso salarial dos empregos no setor de SSP – e o efeito indireto, ou renda social, que corresponderia à ampliação da renda disponível aos indivíduos ou famílias por conta do gasto não incorrido em serviços sociais privados. Enquanto o efeito direto, no caso brasileiro, é evidenciado pelo maior piso salarial e menor proporção de trabalhadores recebendo o piso, na comparação com os demais setores econômicos (Kerstenetzky & Machado, 2018; Kerstenetzky et al. 2021), o efeito indireto é significativo, o que se pode deduzir da redução da desigualdade e da pobreza decorrente da monetização e imputação às famílias dos gastos públicos em serviços (já que esse dado não está

⁸ O Backward Linkage (BL) Tradicional está no eixo dos x e o Backward Linkage Ambiental, no eixo dos Y. Como os valores dos indicadores no gráfico foram normalizados pela média (=1), os setores que apresentam BL normalizado > 1 são aqueles que tem uma capacidade elevada de puxar a produção dos demais setores, ao passo que os setores com o BL ambiental normalizado > 1 são aqueles com maior capacidade de puxar poluição (ou seja, setores ligados à cadeias de produção mais sujas). Os serviços públicos têm BL normalizado <1 (uma vez que grande parte da sua produção é destinada à demanda final; porém, suas cadeias são relativamente limpas (BL Ambiental normalizado <1). Cf. comunicação pessoal de Márcio Alvarenga Júnior.

publicado). Estudo da OECD (2012) revela que quando computados (e monetizados) os serviços públicos de educação, saúde, habitação social, creches, cuidados para idosos, os recursos disponíveis às famílias aumentam em 25% (em dólares com paridade de poder de compra) - 40% em países do norte da Europa -, alcançando 76% da renda domiciliar nos domicílios do primeiro quinto de renda dos países desenvolvidos. Boa parte da renda garantida proviria desses serviços e quanto mais robusta, como no caso dos países da OCDE, menor a necessidade de uma renda monetária universal.

(v) Efeito inovação (fluxo 2)

Alguma evidência sobre o efeito sobre inovação pode ser encontrada na associação entre um elevado gasto público em educação (até 9% do PIB, incluindo educação infantil) e o elevado gasto privado em inovação típica dos países nórdicos (cerca de 1% do PIB, em contraste com 0.5% do PIB em gastos públicos, na Dinamarca). Essa associação sugere que uma força de trabalho altamente educada torna atraente um alto investimento privado em pesquisa e desenvolvimento. Outro aspecto apontado na literatura consiste no fato de a provisão social pública propiciar a emergência de inovações por criar um ambiente seguro para a tomada de risco por parte de empreendedores (Kangas e Palme, 2005; Boyer, 2008).

(vi) Efeito multiplicador fiscal (fluxos 3 e 4)

Estudos para o caso brasileiro encontraram multiplicadores fiscais substanciais dos gastos públicos em serviços de educação e saúde. Por exemplo, IPEA (2010, 2011), comparando esses gastos com outros componentes da demanda agregada, encontraram que esses serviços disparam substanciais multiplicadores fiscais, com a vantagem de simultaneamente ajudar a promover crescimento e equidade. Estudo recente (Toneto, Cardomingo & Carvalho 2021) confirma os elevados multiplicadores fiscais do gasto público, sendo o gasto em saúde um componente destacado. Estudos internacionais sobre retornos econômicos de investimentos em educação, saúde e creches são relativamente comuns; destaque estudos que associam o investimento em creches a elevados retornos econômicos (Cunha & Heckman, 2006; Esping-Andersen, 2009).

(vii) Efeito mercado de trabalho (fluxos 3 e 4)

A qualidade do emprego em SSP se destaca na comparação com os demais tipos de emprego no setor de serviços, construção e agropecuária, em um estudo que acompanhou a evolução do mercado de trabalho brasileiro ao longo do século 21 até o ano de 2014 (Kerstenetzky & Machado 2018). São os mais altos níveis de formalização, os níveis mais elevados de piso salarial, as menores incidências de jornadas longas de trabalho (acima da legislação) e as maiores densidades sindicais. Estudo para o período recente (2012-2020) confirma os altos níveis de proteção ao trabalho e as mais baixas incidências de salários abaixo do piso salarial (Kerstenetzky et al., 2021). Este último estudo aponta também a maior resiliência do emprego em SSP em crises, como as de 2015 e o período pandêmico. No estudo de 2018, há uma simulação do potencial de criação de

empregos em SSP no Brasil, considerando a baixa participação no emprego dos serviços sociais públicos em geral. Considerando apenas saúde e educação públicas, a participação no emprego total representa cerca de 7% - nos países onde os efeitos dos SSP considerados em conjunto são máximos essa participação alcança até 36% do emprego total (Kerstenetzky et al. 2021; Kerstenetzky & Machado 2018).

5. Considerações finais

A contribuição principal deste trabalho é demonstrar que uma agenda de desenvolvimento enraizada em serviços sociais públicos faz sentido a partir de diferentes perspectivas teóricas e disciplinares, temas de interesse contemporâneo e evidência empírica variada. O núcleo da proposta gira em torno do esquema analítico apresentado na Seção 3, cuja motivação é explicitar vários dos canais por meio dos quais SSP podem contribuir para enfrentar os desafios do subdesenvolvimento em contexto de pressões ambientais e elevados níveis de desigualdades. Além de explicitar a agenda propriamente dita, este texto tem o propósito de estimular seu desdobramento em direções ainda não intelectualmente experimentadas, mas essenciais: o debate sobre o conjunto de SSP que podem ser considerados como essenciais para garantir necessidades protegidas, o aprofundamento dos efeitos esperados de diferentes serviços além de educação e saúde, a discussão sobre formas de financiamento, o debate sobre a economia política dos SSP e as possíveis coalizões sociais e políticas, os desdobramentos em termos de governança em multiníveis e os debates sobre controle social. O problema das coalizões sociais e políticas de apoio é talvez o mais desafiador, no sentido em que dado o amplo espectro de estratos sociais potencialmente contemplados por um tal programa, a investigação precisará identificar os poucos grupos que não se interessariam por ele, delimitar a capacidade destes de bloquear o avanço dessa agenda, bem como a possibilidade de produção de discursos que os sensibilizem, e, principalmente, discernir os lugares sociais onde se concentra a energia política necessária para levá-la adiante. Enfim, o que falta avançar é certamente mais desafiador do que os avanços até aqui alcançados, mas um caminho novo só se pode abrir com os primeiros e decisivos passos.

Referências

ALVARENGA JUNIOR, M. *Efeitos de encadeamento ambiental dos setores econômicos no Brasil*. Manuscrito. Rio de Janeiro: UFRJ, 2021.

ARROW, K. J. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*, v. 53, n. 5, p. 941-973, 1963

ATKINSON, A. *Inequality: what can be done?* Cambridge: Harvard University Press, 2015

AUTOR, D. 2021, The work of the future: where it will come from? <https://www.lse.ac.uk/Events/2021/05/202105051800/work>. Accessed on 5 May 2021

BARBOSA, A. L. N. H.; COSTA, J. *Oferta de creche e participação das mulheres no mercado de trabalho no Brasil*. Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, ano 23, n. 62, p 23-35, 2017.

BARR, N. Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation. *Journal of Economic Literature*, v. 30, n. 2, p. 741–803, 1992

BARROS, R. P. et al. *The impact of access to free childcare on women’s labor market outcomes: evidence from a randomized trial in low-income neighborhoods of Rio de Janeiro*. Prepared for the 2011 World Bank Economists’ Forum. Washington: World Bank, 2011

BAUMOL, W. J.; BOWEN, W. G. Performing Arts, *The Economic Dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance*. Cambridge: M.I.T. Press. 1966

BHALOTRA, S; ROCHA, RUDI e SOARES, R.R. Does Universalization of Healthwork? Evidence from Health Systems. Restructuring and Expansion in Brazil, Discussion Papers, No. 12111, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn. January, 2019.

BEVERIDGE, W. *Social insurance and allied services*. London: HMSO, 1942

BOYER, R. Democracy and Social Democracy Facing Contemporary Capitalisms: A ‘Régulationist’ Approach. Working Paper 2008-36, Paris, Paris-Jourdan Sciences Economiques, Laboratoire D’Economie Appliquée, 2008

BRUCE, R.; FIRPO, S.; FRANÇA, M.; MELONI, L., *Racial Inequality in Health Care During a Pandemic*. 2020. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3691313> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3691313>

BRYNER, N. The Green New Deal and Green Transitions. *Vermont Law Review* 44 (4): 723-776, 2020

CARVALHO, F. J. C.. Keynes And The Reform Of The Capitalist Social Order. *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 31, no 2, 191-211, 2009

COOTE, A. Universal basic services and sustainable consumption. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, v. 17, n. 1, p. 32–46, 2021.

COOTE, A.; PERCY, A. *The Case for Universal Basic Services*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2020.

CORAK, M. Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. *Journal of Economic Perspectives*, v. 27, n. 3, p. 79–102, 2013.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. The Technology of Skill Formation. *American Economic Review*, vol. 97, n. 2, p. 31-47, 2007

DI GIULIO; DEFILA, R. The 'good life' and protected needs. In: *Routledge Handbook of Global Sustainability Governance*. Londres: Routledge, 2019.

DUQUE, V. A. D. *Intergenerational Income and Educational Mobility An analysis between the 1970's and the 2010's in Brazil*. Dissertação de Mestrado PPGE-UFRJ, (adicionar número de páginas) 2019

DURKHEIM, E. [1893]. *The Division of Labor in Society*, The Free Press of Glencoe, Illinois, 1960.

DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos?, em: P. L. ROSSI; E. DWECK; A. L. M. OLIVEIRA, *Economia Pós Pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020

ESPING-ANDERSEN, G. *Families in the 21st Century*. Stockholm: SNS Förlag, 2016

ESPING-ANDERSEN, G. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press, 2009

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

ESPING-ANDERSEN, G.; MYLES, J.; GALLIE, D.; HEMERIJCK, A. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002

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

FERREIRA, F. H. . *Inequality and economic performance: a brief overview of theories of growth and distribution*. Washington: World Bank, 1999

FOCHESATO, M.; BOWLES, S. Nordic exceptionalism? Social democratic egalitarianism in a world-historic perspective. *Journal of Public Economics*. v. 127, p. 30–44, 2015.

FUJIWARA, T. Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health: Evidence From Brazil. *Econometrica*, v. 83, n. 2, p. 423–464, 2015.

GONÇALVES, S. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development*, v. 53, p. 94–110, 2014.

HIRVILAMMI, T. The Virtuous Circle of Sustainable Welfare as a Transformative Policy Idea. *Sustainability*, v. 12, n. 1, pp. 391-406, 2020.

HOJMAN, A.; BOO, F. L. Cost-Effective Public Daycare in a Low-Income Economy Benefits Children and Mothers. Washington: IDB, 2019. (Working Paper Series N° 1036)

HOWITT, P.; AGHION, P. Capital Accumulation and Innovation as Complementary Factors in Long-Run Growth. *Journal of Economic Growth*, v. 3, n. 2, p. 111–130, 1998.

HOWITT, P.; AGHION, P. Capital accumulation and innovation as complementary factors in long-run growth. *Journal of Economic Growth*, vol. 3, n. 1, p. 111-130, 1998

IPEA. *Gastos com a Política Social: alavanca para o 320 crescimento com distribuição de renda*. Comunicado n. 75. Brasília: IPEA, 2011

IPEA. Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: *Perspectivas da Política Social*. Brasília: IPEA, 2010.

IVERSEN, T.; WREN, A. Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, v. 50, n. 4, p. 507–546, jul. 1998.

JUDT, T. *Um tratado sobre os nossos actuais descontentamentos*. 1. Ed., Lisboa: Leya, Brasil, 2016

KANGAS, O.; PALME, J. (eds), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. New York: Palgrave Macmillan, 2005

KAPP, K. W. *The Heterodox Theory of Social Costs*. Ed. Sebastian Berger. Londres: Routledge, 2017

KERSTENETZKY, C. L. Consumo social e crescimento redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 36, p. 29–45, 2016.

KERSTENETZKY, C. L. *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

KERSTENETZKY, C. L.; MACHADO, D. C. Labor Market Developments in Brazil: formalization at last?, in: Werner Baer, Edmund Ammann & Carlos Alberto Azzoni, *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*, Oxford University Press, 2018

KERSTENETZKY, C.L.; PERO, V.; GUEDES, G.; BAHIA, L. *Desenvolvimento baseado em infraestrutura social*. Projeto de Pesquisa CEDE-UFRJ. Rio de Janeiro, 2021.

LUSTIG, N. The redistributive impact of government spending on education and health: evidence from thirteen developing countries in the Commitment to Equity Project. In: CLEMENTS, Benedict; DE MOOIJ, Ruud; GUPTA, Sanjeev; KEEN, Michael (eds.). *Inequality and fiscal policy*. Washington: IMF, 2015.

MACINKO, J; MENDONÇA, C. S. Estratégia Saúde da Família, um forte modelo de Atenção Primária à Saúde que traz resultados. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe1, p. 18-37. 2018.

MARCUZZO, M. C. *Keynes and the Welfare State*. Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Roma, “La Sapienza”. Mimeo, 2011

MARSHALL, T. H. Citizenship and Social Class. In: MANZA, J.; SAUDER, M. (eds.). *Inequality and Society*. Nova York: W. W. Norton and Co, 2009.

MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. *Towards a Social Investment Welfare State?* Bristol: Policy Press, 2012

OECD. *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2019

OECD. *Government at a Glance 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021

PERO, V.; SZERMAN, D. Mobilidade Intergeracional de renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 1, 2008

PIERSON, C. *Beyond the Welfare State – The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press, 2006.

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

POLANYI, K. *A grande transformação*. Lisboa: Leya , 2013

RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971

ROCHA, R e SOARES, R.R. Evaluating the impact of community-based health interventions: evidence from Brazil's Family Health Program. *Health Economics*. 19: 126-158. 2010.

ROEMER, J. E. *Equality of opportunity*. Cambridge: Harvard University Press, 1998

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Edição de bolso. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010

SILVEIRA, F. G. *Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. XVII Prêmio Tesouro Nacional, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012.

SILVEIRA, F. G.; REZENDE, F.; AFONSO, J. R.; FERREIRA, J. *Fiscal Equity: Distributional Impacts of Taxation and Social Spending in Brazil*, IPC-IG Working Paper No. 115, Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009

TITMUSS, R. *Essays on the “Welfare state”*. New Haven: Yale University Press, 1959.

TONETO, R.; CARDOMINGO, M. & CARVALHO, L. 2021. Salvando vidas e a economia: a importância dos gastos públicos na crise causada pela Covid-19. *Nota de Política Econômica* n.009, MADE/USP. 2021. 9 pgs. <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/03/NPE-009-site-2.pdf>. Acesso em 14 de novembro de 2021.

TREBAT, T. Crescimento, Equidade e Mercado de Trabalho: Lições Nórdicas Para o Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, n. 25, p. 357–387, 2021.

VERBIST, G.; FÖRSTER, M.; VAALAVUO, M. The impact of publicly provided services on the distribution of resources: Review of new results and methods. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 130, Paris: OECD Publishing, 2012

WALDFOGEL, J. Understanding the “Family Gap” in Pay for Women with Children. *Journal of Economic Perspectives*, v. 12, n. 1, p. 137–156, 1998.

WRAY, L. R.; DANTAS, F.; FULLWILER, S.; TCHERNEVA P. R.; KELTON, S. A.. *Public service employment: A path to full employment*. Research Project Report. Annandale-on-Hudson, New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2018.

WREN, A. Social Investment and the Service Economy Trilemma. In: *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, 2017.