



Center for Studies on Inequality and Development

Texto para Discussão Nº 77 - Maio 2013

Discussion Paper No. 77 - May 2013

**Notas sobre as tendências recentes do
“welfare state” e possíveis lições para o
Brasil**

Celia Lessa Kerstenetzky (CEDE/UFF)

Notas sobre as tendências recentes do “welfare state” e possíveis lições para o Brasil¹

Celia Lessa Kerstenetzky

1. Novos riscos sociais

Com as transformações estruturais ocorridas nas últimas décadas, um novo cenário de “riscos sociais” emergiu -- riscos incorridos por pessoas e grupos sociais decorrentes da forma particular de organização da sociedade em que vivem – deixando para trás o cenário das velhas contingências que motivaram a existência do welfare state do pós-guerra. Três âmbitos de mudanças se destacam: o mercado de trabalho, a demografia e a composição das famílias.

Para além da alteração dos parâmetros institucionais que balizavam a interação econômica internacional, com o fim do sistema de Bretton Woods, e as crises do petróleo dos anos 1970, mudanças tecnológicas, da composição intersetorial da economia e do eixo de dinamismo em direção à economia do conhecimento se associaram à desregulamentação dos mercados globais na disseminação de um novo padrão de risco relacionado à participação no mercado de trabalho.

Mercados de trabalho polarizados (com elevados prêmio à qualificação e penalidade à não qualificação), instáveis, precários geraram empregos de baixos salários, temporários, desprotegidos, quando não desemprego duradouro e exclusão social permanente. Acoplados à proteção social tradicional, desenhada para o trabalho industrial, esses empregos deixaram muitos trabalhadores sem acesso a direitos sociais e garantias mínimas de bem-estar.

Quanto à demografia, as últimas décadas assistiram ao envelhecimento acelerado das populações, fenômeno que combina a elevação das expectativas de vida com a queda das taxas de fecundidade, o que traz o fantasma do aumento das razões de dependência -- uma população ativa relativamente menor tendo que sustentar uma população inativa relativamente maior – e a demanda crescente por cuidados e assistência de saúde.

¹ Comunicação preparada para o Seminário “Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Brasileiro: Aspectos sociais”, Instituto de Economia da UNICAMP, 7-9 de maio de 2013.

Do lado das famílias, houve mudanças profundas com a proliferação de famílias “não tradicionais”, sobretudo monoparentais e famílias sem filhos, e o significativo aumento do emprego feminino.

Esses fatores muito provavelmente interagiram para formar um cenário de alerta que sinalizava pelo menos dois problemas:

- (1) a incapacidade do mercado de trabalho e das famílias de darem conta das necessidades de bem-estar, bem como a disfuncionalidade do estado de bem-estar tradicional para disparar respostas automáticas, uma vez que havia sido desenhado para um contexto de riscos inteiramente diferente;
- (2) frente à mera escala do problema, a inexistência de solução possível ao alcance do Estado (já financeiramente combalido) -- o que representaria uma vitória para os proponentes do recuo do Estado para funções tradicionais e, quanto ao bem-estar, para a mera provisão de uma rede de proteção social mínima.

2. Novas respostas

A previsão de fim do welfare state não se materializou nas décadas subsequentes às mudanças estruturais mencionadas. Ao contrário, o gasto social (segundo vários indicadores) seguiu aumentando, nos países desenvolvidos, ainda que em velocidade inferior aos anos do pós-guerra. Isso ocorreu em boa parte pelo aumento da demanda (previdência, saúde, desemprego), mas também, o que é relevante no nosso contexto, em função de novas iniciativas.

Sabe-se, contudo, que o comportamento do gasto não é a única variável relevante; sua composição é crucial para entendermos a qualidade da intervenção pública. Nesse sentido, outra previsão era que o welfare state europeu convergiria para o tipo liberal, com ênfase em transferências focalizadas com testes de meios, o que tampouco se verificou: se alguma convergência teria ocorrido entre os anos 1980-2008 teria sido em direção a aumento do gasto, principalmente em serviços.

Contudo, os welfare states avançados sofreram reformas e estas, de um lado, intensificaram os aspectos de individualização do risco social, mas de outro, marcaram o avanço do Estado em áreas tradicionalmente relegadas às famílias.

De um modo geral, pode-se afirmar que os países desenvolvidos incorporaram um novo princípio aos seus welfare state tradicionais, o princípio da “ativação”, aqui entendido como a ênfase em intervenções para intensificar a participação da população em idade ativa no mercado de trabalho. A expectativa era a redução de encargos e aumento de receitas.

Essas intervenções, em conjunto com as reformas, têm muitas vezes sido objeto de críticas pela crescente individualização dos riscos – representada seja pela remercantilização do bem-estar (com redução de taxas de reposição ou redução do período dos benefícios ou ainda co-pagamentos), seja pelo chamado workfare (condicionalidade de trabalho para o recebimento de benefícios). Contudo, os (em alguns casos dramaticamente) diferentes resultados dos países, em termos de taxa de participação no emprego, emprego feminino, emprego de idosos, redução da pobreza e das desigualdades, autorizam -- e mais do que isso recomendam -- a análise dos casos pelas lentes dos regimes de bem-estar, orientados que são por princípios distributivos, instituições e economias políticas diferentes.

Assim, podemos falar de distintas “ativações”: houve uma ativação liberal (que se baseou fortemente no princípio do “workfare” ou “make work pay” ou “work first”), da qual a experiência norte-americana dos anos 1990 dá um bom exemplo; houve uma ativação bismarckiana tardia (após sucessivas experiências de redução da oferta de trabalho para lidar com o problema do desemprego e de aumento das contribuições para melhorar as contas da previdência, com programas de inserção/reinserção no mercado de trabalho voltados para os trabalhadores fora da proteção social tradicional); houve uma ativação escandinava (com políticas ativas de mercado de trabalho inseridas em uma estratégia de investimento social que inclui emprego público, políticas de conciliação da família com o trabalho e educação). A ativação dos dois regimes europeus difere marcadamente nas políticas voltadas para as famílias: enquanto países de tradição bismarckiana como a Alemanha, a Áustria, a Holanda e a Itália seguiram a perspectiva familista de contar com os cuidados providos pelas famílias (substancialmente pelas mulheres dentro das famílias), países nórdicos desenvolveram políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho que permitiram a maior participação feminina no emprego e a retomada de taxas de fecundidade próximas a níveis de reposição.

3. A perspectiva do investimento social (PIS)

A experiência escandinava tem estimulado o debate sobre a emergência de um novo paradigma de estado do bem-estar, a “perspectiva do investimento social”. Esse paradigma contrasta com três outros: o paradigma da política social *compensatória* do welfare state keynesiano do pós-guerra, o paradigma neoliberal dos anos 1990, da política social *irrelevante* quando não perversa, e o paradigma da política social *capacitadora* da “terceira via” (de Anthony Giddens, o “third way”, que significa uma via intermediária entre o mercado e o Estado). A abordagem do investimento social enfatiza os aspectos de prevenção da intervenção do estado social, sem abjurar dos aspectos de proteção.

Na realidade, o Plano Beveridge tinha um componente de prevenção importante. As pré-condições para a efetividade da política social incluíam o direito ao trabalho e o pleno emprego, e de certo modo as políticas sociais também eram supostas afetar as pré-condições, ao criar emprego público e garantir renda via seguridade social para a sustentação da demanda de consumo. Mas o componente compensatório, de seguridade social, foi a peça do welfare state keynesiano que prevaleceu, contribuindo para a sinonímia welfare state e proteção social. Ademais, a seguridade keynesiana, tendo como eixo a família tradicional, tem como sujeito de direitos sociais os trabalhadores do sexo masculino, sendo insensível à questão dos cuidados como um risco social que, se abatendo desproporcionalmente sobre um grupo social específico, as mulheres, tem consequências preocupantes que o superam, como a abstenção do trabalho e a fecundidade reduzida.

Uma linha de influência direta vem dos Myrdal (Gunnar e Alva), que, já na Suécia dos anos 1930, propunham a adoção de uma “política social produtiva” (Gunnar teria cunhado a expressão). Naquele momento, o produtivismo da política social encontrou expressão nas políticas de conciliação da vida das mulheres em família com o seu trabalho, indicando que a divisão sexual do trabalho acabava de entrar no radar da política social -- com as creches e benefícios como as licenças maternidade e uma série de políticas que tinham como objetivo facilitar o emprego feminino, sustentar taxas de fecundidade mais altas e investir na “qualidade da população”. Algo que pudesse assegurar a crescente produtividade da população, não apenas sua reprodução.

A ênfase nos efeitos produtivos da política social (isto é, a conciliação entre igualdade e crescimento) se tornou uma marca sueca; um dos seus

desenvolvimentos nos anos 1950 são as políticas ativas de mercado de trabalho introduzidas no Plano Rehn-Meidner e as políticas ativas de treinamento/retraining dinamarquesas dos anos 1990. A difusão dessa orientação de política social por um bom tempo se confinou aos países escandinavos.

Enquanto o contraste é claro entre a PIS e a alternativa neoliberal de política social mínima (para a qual a política social produtiva é aquela que “make the work pay”), a fronteira com a alternativa da “terceira via” é menos nítida – isto se o foco for o produtivismo da política social. Na verdade, a terceira via se singulariza por propor um estado capacitador e “esperto”, que dê condições a indivíduos, famílias e comunidades de prover o seu próprio bem-estar e *reduzir os aspectos de seguridade social* associados à política social tradicional.

Em contraste, a perspectiva do investimento social retém a seguridade social como uma peça fundamental da política social, na compreensão das disfuncionalidades intrínsecas à economia de mercado, enquanto considera como seu objetivo aumentar a participação econômica dos indivíduos, homens e mulheres, associando na medida do possível a política passiva à política ativa. Trata-se de uma “segunda via” atualizada para as novas circunstâncias.

O núcleo de políticas da PIS inclui educação (desde a tenra infância e ao longo de toda a vida ativa do indivíduo), conciliação da vida familiar com o trabalho (serviços externos de cuidado e transferências monetárias várias, incluindo licenças parentais) e trabalho (políticas ativas com ênfase em qualificação, benefícios monetários para trabalhadores, emprego protegido para grupos especiais, seguro desemprego com alta reposição e relativamente curta duração).

A ênfase é no curso da vida e na combinação crescimento e equidade. Pessoas que não tiveram acesso a serviços e proteção cedo na vida encontram-se mais vulneráveis em um sistema econômico marcado por destruição criadora schumpeteriana. As intervenções devem ser, o máximo possível, preventivas e tanto quanto possível prolongadas, já que não há prevenção total possível. O welfare state keynesiano responde bem a problemas sociais decorrentes do ciclo econômico, mas não é a melhor resposta para problemas sociais inscritos no núcleo dinâmico do sistema econômico: o compartilhamento de riscos e de serviços deve

na medida do possível também ser schumpeteriano, operar numa temporalidade mais longa que o curto prazo em que opera a seguridade social e aumentar a resiliência das pessoas a mudanças abruptas. Isso não se faz de uma vez por todas, como suposto pela terceira via de Tony Blair e Gerhard Schroeder, mas requer intervenção constante, preventiva e protetora, por parte de um Estado crescentemente provedor de serviços. As finanças públicas devem refletir essa nova orientação da política social e adotar a perspectiva do investimento social na contabilização desse gasto social.

A igualdade é vista como uma condição de sucesso e como um resultado esperado da perspectiva do investimento social. O investimento em educação (quanto mais cedo e quanto mais prolongado, para permitir adaptação e criatividade), nas famílias e no trabalho, acompanhado de segurança econômica, equaliza as oportunidades de realização e as chances de vida; ao mesmo tempo em que isso ocorre, os efeitos agregados se fazem sentir sob a forma de inovação, maior produtividade, crescimento econômico, receitas públicas e menores desigualdades econômicas.

A pergunta no ar é até que ponto essa inovação nórdica se difundirá? As restrições mais fortes são as características dos diferentes regimes e, evidentemente, a persistência da crise europeia.

4. Lições para o Brasil

Há lições sobre o que não devemos fazer – estas talvez mais nítidas – e indicações sobre o que deveríamos fazer. Mas muito depende do ponto de partida.

Vou tomar como ponto de partida o desenvolvimento incompleto e as desigualdades – normalmente os obstáculos apontados para a constituição de um estado do bem-estar social. Vou supor que, ao contrário, o desenvolvimento de um estado do bem-estar é peça fundamental para a superação do desenvolvimento incompleto e eliminação de desigualdades – com base meramente na experiência histórica internacional.

Mas é preciso admitir que somamos aos velhos riscos sociais do subdesenvolvimento (a questão agrária, a questão urbana, a informalidade, a subalternidade, a discriminação e o preconceito), os novos riscos sociais de

economias globalizadas e sociedades que envelhecem. Nosso aprendizado é, portanto, difícil: precisamos aprender lições antigas tanto quanto experimentar ideias que ainda não se precipitaram em cânones. Talvez a primeira lição seja aprender com a heurística da economia do desenvolvimento: identificar e analisar as experiências e tecnologias de ponta; imitar, adaptar, criar. Mas como se trata de modelos de sociedade e não de matéria inerte e protótipos para montar, o aprendizado é complexo. Limito-me a enumerar áreas onde o aprendizado parece profícuo.

- (1) Pensar a política social em interação com a política econômica e com a dimensão democrática;
- (2) Pensar a política social de modo integrado (creche não pode fechar nas férias, idoso não é responsabilidade precípua da família, escola não pode ter meio jornada, programa de renda não pode ter condicionalidade e não ter o serviço de qualidade). Sobretudo, pensar a proteção em interação com a prevenção: com a disjuntiva, a educação fica sem lugar;
- (3) Ênfase nos serviços, com especial atenção para os serviços de cuidados. Dois aspectos a ressaltar: o emprego público que é gerado na provisão de serviços públicos de educação, saúde, mercado de trabalho e de cuidados (entre outros) e o investimento nas pessoas (e a conexão óbvia com a educação). Em particular, políticas ativas de mercado de trabalho são de vários tipos e têm potencialmente várias implicações: queda no desemprego, aumento da mobilidade ocupacional, queda da oferta de trabalho com o retardamento da entrada do jovem no mercado de trabalho, incremento da inovação. Políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho, sobretudo creches, têm vários efeitos: emprego feminino, desempenho educacional, queda da desigualdade educacional e da renda laboral, queda da transmissão intergeracional de desigualdades;
- (4) Atenção à política da política social, que requer coalizão abrangente. Eleitor fundamental é não apenas a classe média, mas, sobretudo, as mulheres. O voto feminino está fortemente associado ao avanço das políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho e de educação;
- (5) Computar o gasto social da PIS como investimento, no âmbito das finanças públicas.

