

Panorama sobre o Estado de bem-estar social no início do século XXI: perspectiva situação mundo

Jorge Abrahão de Castro

Prof. Dr. Economia, membro da Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (ABED),

foi diretor do IPEA e do MPOG

Brasília, 29 de agosto de 2019

Algumas explicações na literatura:

- Tradição durkheimiana: reações às novas formas de vida e aos problemas gerados pela modernização (industrialização, urbanização, diferenciação) e pelo declínio funcional dos sistemas tradicionais de seguridade.
- Tradição Weberiana: reação à democratização e à organização dos trabalhadores.
- Marshall: direitos sociais como consequência da institucionalização do papel do cidadão.
- Peter Flora (modelos integrados): reação à politização dos problemas da modernização, variável segundo a estrutura organizativa envolvida e aberta a diversas soluções, segundo as características institucionais e a estrutura organizativa do Estado
- Tradição Marxistas: programas de pacificação e de controle que seguem a exasperação dos conflitos de classe.
- Offe/Lenhardt/War: o estado tutela a reprodução ameaçada da força de trabalho, regula a participação no processo produtivo e persegue uma ordem de prioridade típica do sistema capitalista, oferecendo medidas pacificadoras de políticas sociais aos grupos privados de capacidade de luta.
- O'Connor: o crescimento do setor monopolista exige a socialização dos custos do trabalho e produz excesso de capacidade e de força de trabalho para cuja pacificação torna-se necessária a política social.
- Habermas/Offe: a assunção estatal das tarefas sociais para enfrentar as disfunções do capitalismo cria novos modelos e legitimação que, por sua vez, impõem um maior compromisso social.
- Mishra: é uma ruptura que não se define apenas pela evolução endógena da política social

Fonte: Aureliano e Draibe (1989) abud Jeans Alber

Como se manifesta:

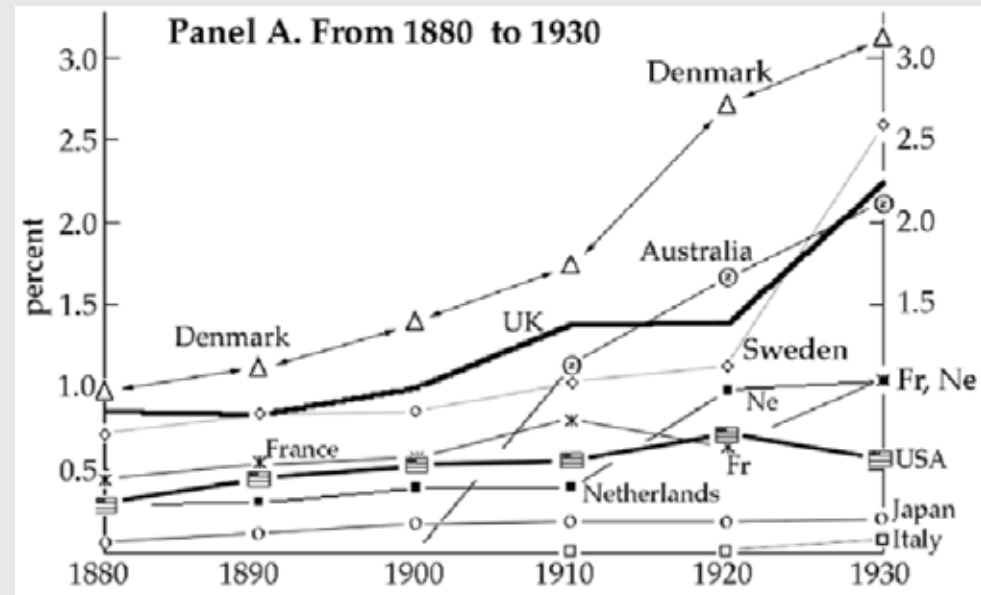
- No conjunto de programas e ações do Estado:
 - Em geral é continuada no tempo; e
 - Atende necessidades e direitos sociais que:
 - afetam vários dos elementos que compõem as condições de vida da população, inclusive aquelas que dizem respeito à pobreza e à desigualdade.
- As necessidades e direitos surgem a partir do processo histórico de cada sociedade específica.
- Pode regular direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário na economia.
- Tem caráter de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação, com:
 - articulação nacional;
 - estrutura jurídico/institucional;
 - aparato técnico/burocrático; e
 - mecanismo de financiamento.

Pré-história do Estado de bem-estar social: anterior a 1945

Algumas considerações

- Os países da Europa já tinham algumas modalidades de proteção social, antes do Estado de bem-estar social atual;
- Essa proteção seguia as instituições de solidariedade sobreviventes do período feudal e da fase de transição;
- Esta proteção se dava, principalmente através de entidades privadas (igrejas, comunidades, associações, etc.); e
- O Estado participava pouco, sendo os riscos cobertos bastante limitados.

Crescimento do gasto social do Estado, em relação ao PIB – 1880-1930



Fonte: Lindert, Growing Public

Estado de bem-estar social: 1945-1975 (anos dourados)

Elementos viabilizadores

Econômico

- paradigma fordista;
- regulamentações da economia de mercado;
- políticas keynesianas de crescimento, busca do pleno emprego e estabilidade dos preços;
- acordo de Bretton Woods

Geopolítico

- mundo bipolar criou receios recíprocos e gerou cálculo estratégico socialmente orientados, de todos os graus, e a solidariedade entre os países centrais.

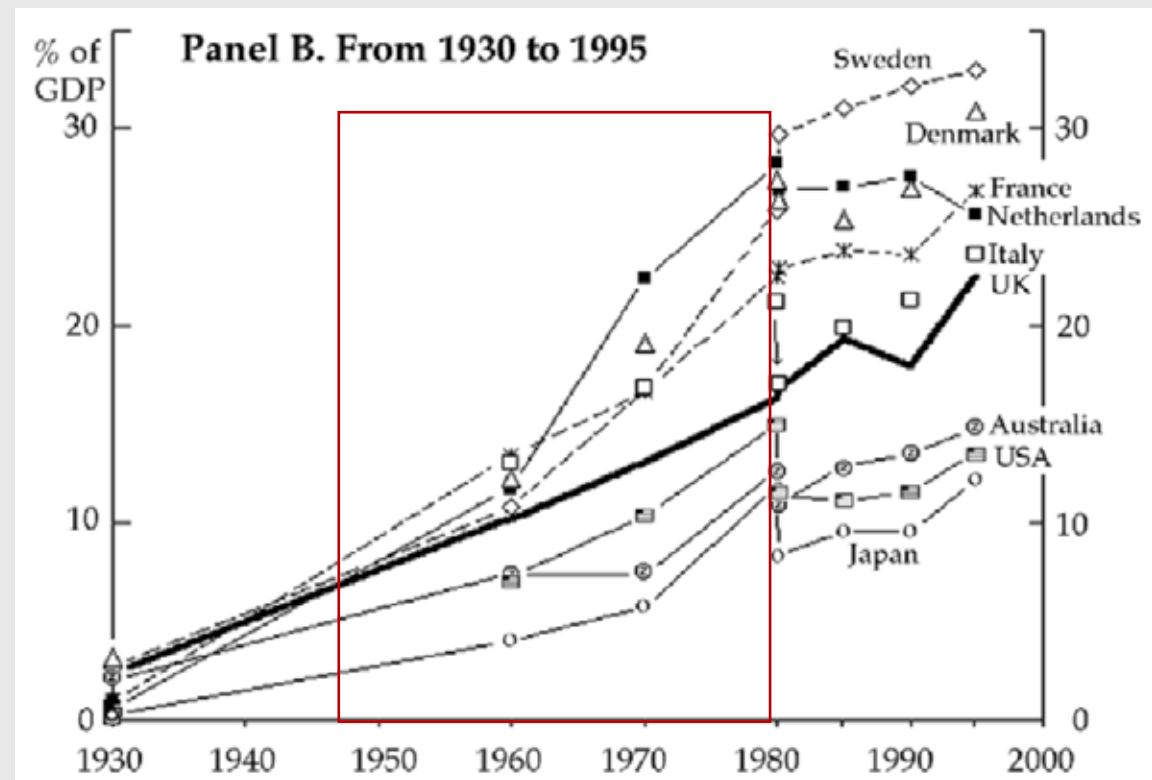
Político-ideológico:

- avanço das democracias partidárias e de massa, mediante a concorrência eleitoral deu peso as reivindicações dos trabalhadores e dos demais setores sociais.

Social:

- família tradicional com muitas crianças;
- mulheres cuidadoras, ainda em casa;
- população jovem; e
- relação de dependência favorável.

Crescimento do Estado de bem-estar social: gasto social em relação ao PIB – 1945-1975



Fonte: Lindert, Growing Public

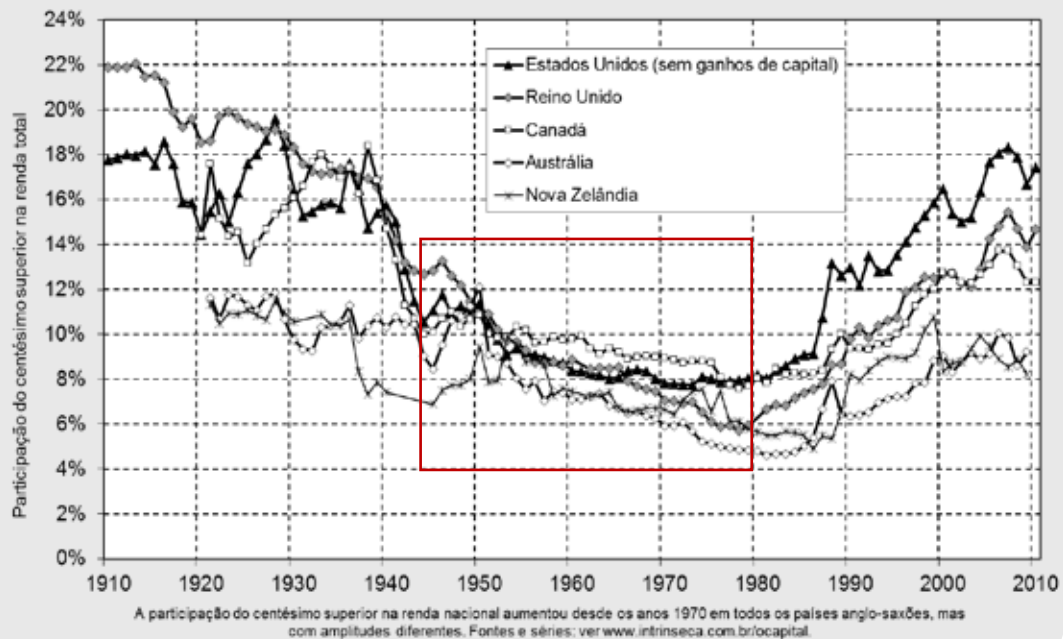
Elementos relevantes dos tipos/regimes de Estados de bem-estar social

| Detalhes | Tipos/Regimes | | |
|--|--|--|--|
| | Liberal | Social-democrata | Conservador/Corporativo |
| Papel desempenhado | | | |
| Família | Baixa | Baixa | Alta |
| Mercado | Alta | Baixa | Baixa |
| Estado | Baixa | Alta | Subsidiária |
| Solidariedade social | | | |
| Modo dominante de solidariedade | Individual | Universal | Corporativa |
| Locus dominante da solidariedade | Mercado | Estado | Corporações/Família |
| Grau de desmercadorização | Baixa | Alta | Alta (chefe de família) |
| Base do direito social | Necessidade | Cidadania | Contribuições |
| Desigualdade, pobreza e exclusão social | | | |
| Nível de desigualdade e pobreza | Alto (problema individual) | Baixo (disfunção do sistema) | Mediano (multicausal) |
| Medidas e ações programáticas | Prestações económicas (beneficiência) | Infraestrutura, serviços e programas | Prestações económicas compensatórias |
| Modo dominante de gestão dos riscos sociais | | | |
| Relação público/privado | Mercado/Residual | Estado/Universal | Estado/Ocupacional |
| Regulamentação do mercado de trabalho | Baixa | Moderada | Alta |
| Grau de des-familiarização | Alta (não familista) | Alta (não familista) | Mínimo (familista) |
| Mecanismos de atuação política | Pactos partidos e aliança entre classes | Aliança entre classes, normas legais e pactos sindicatos/patrões | Associativismo e envolvimento da comunidade |
| Países envolvidos | | | |
| | UK, USA, Canadá, Australia | Suécia, Dinamarca, Noruega, Finlandia | Alemanha, França, Bélgica, Italia |

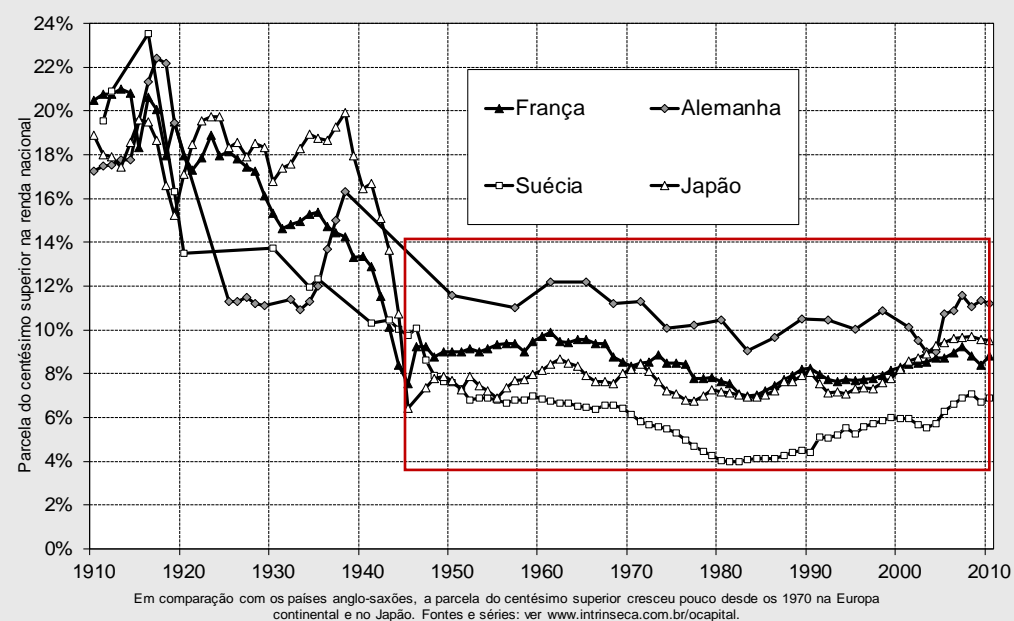
Fonte: Ryszard Szarfenberg (Theory and Practice of the Welfare State in Europe Sessions 5 and 6); Esping-andersen (1993)

Desigualdade de renda por países

Países anglo-saxões, 1910-2010

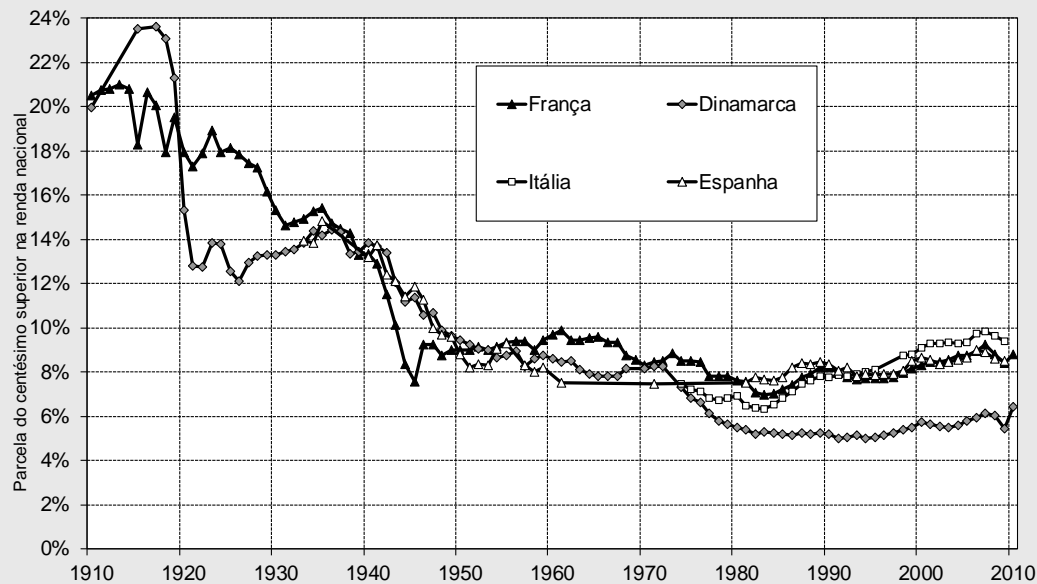


Europa continental e Japão, 1910-2010



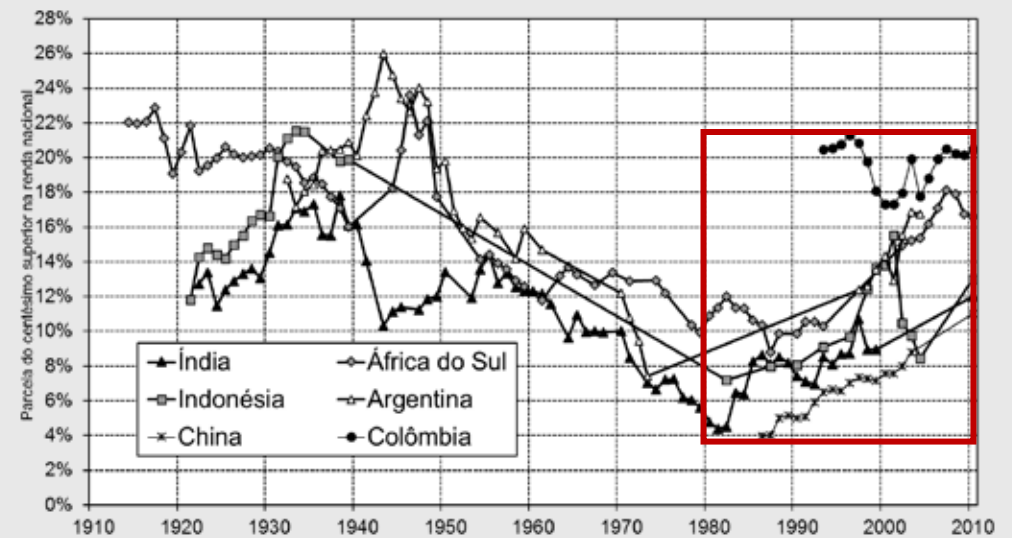
Desigualdade por países

Europa norte e sul, 1910-2010



Em comparação com os países anglo-saxões, a parcela do centésimo superior cresceu pouco desde os anos 1970, tanto no norte como no sul da Europa. Fontes e séries: ver www.intrínseca.com.br/ocapital

Países emergentes, 1910-2010



Medida pela parcela do centésimo superior, a desigualdade da renda cresceu nos países emergentes desde os anos 1980, mas no período entre 2000-2010 se situa abaixo do nível americano. Fontes e séries: ver www.intrínseca.com.br/ocapital

Fonte: Piketty (2014)

Estado de bem-estar social: dos anos 70 até a crise recente

Alguns elementos desse momento histórico

Econômico:

- predomínio de ideias de estabilidade e equilíbrios macroeconômicos;
- políticas keynesianas abandonadas por quase todos os governos;
- paradigma fordista foi substituído pela flexibilização e segmentação dos processos produtivos;
- desregulamentação dos principais mercados;
- fortalecimento e predominância do capital financeiro;
- privatização de empresas públicas e de funções consideradas exclusiva do Estado, como previdência social, saúde e educação;
- fragmentação do mundo do trabalho e fragilização dos sindicatos; e
- redução da carga impositiva aos mais ricos.

Geopolítico:

- fim da guerra fria e a insolvência do socialismo real, reduz/elimina a necessidade de estratégias de solidariedade entre países;
- surgimento de novos blocos e novas lideranças: europeu, china, brics, etc

Político-ideológico:

- desaparecimento do fantasma do comunismo;
- enfraquecimento dos sindicatos e dos partidos ligados ao trabalho;
- fragmentação dos interesses internos à classe trabalhadora; e
- avanço de forças desintegradoras sob o comando conservador.

Social:

- desemprego crescente e “remercantilização” da força de trabalho;
- participação ativa das mulheres no mercado de trabalho;
- transformação nas estruturas familiares e envelhecimento da população;
- novos riscos e novas demandas sociais (doenças, acidentes, inseguranças)

Algumas consequências:

- novos riscos e necessidades sociais aparecem e há ampliação de outros já existentes;
- redução da capacidade fiscal e desequilíbrio orçamentário-financeiro do sistema,
- ampliação de conflitos devido a imigração que se colide com a elevada desocupação em diversos países;
- Imposição de condições e limites ao grau de liberdade para as políticas econômicas e sociais de países membros de blocos;
- passasse a perceber negativamente os gastos do Estado social, como um custos que afeta a competitividade das empresas;
- parcela crescente da população passa a ser entendida como inaproveitável para o mercado de trabalho e um peso para as políticas públicas;
- diminuição da solidariedade interna devido perda de legitimidade dos partidos e desestruturação dos sindicatos e organizações das classes trabalhadoras; e
- a ação estatal torna-se complexa e com altos custos políticos, além de ter de conviver e competir com a ampliação do papel dos grupos privados, filantrópicos e religiosos, entre outros.

O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Lindert (2004) Growing Public

- gasto social aumentou devido a três fatores principais: (a) crescimento da renda, (b) envelhecimento da população e (c) democracia ou expansão do sufrágio (aumento da voz política da população);
- “paradoxo de Robin Hood”. Países com maior desigualdade, foram os que menos gastaram. Por outro lado, países mais igualitários apresentaram gasto social maior.
- crescimento do gasto social não teria, estatisticamente, levado à queda no PIB – o gasto social não apenas teria sido praticamente sem custos, como até teria incentivado o crescimento no longo prazo.
- custo de políticas redistributivas é menor do que se pensava.

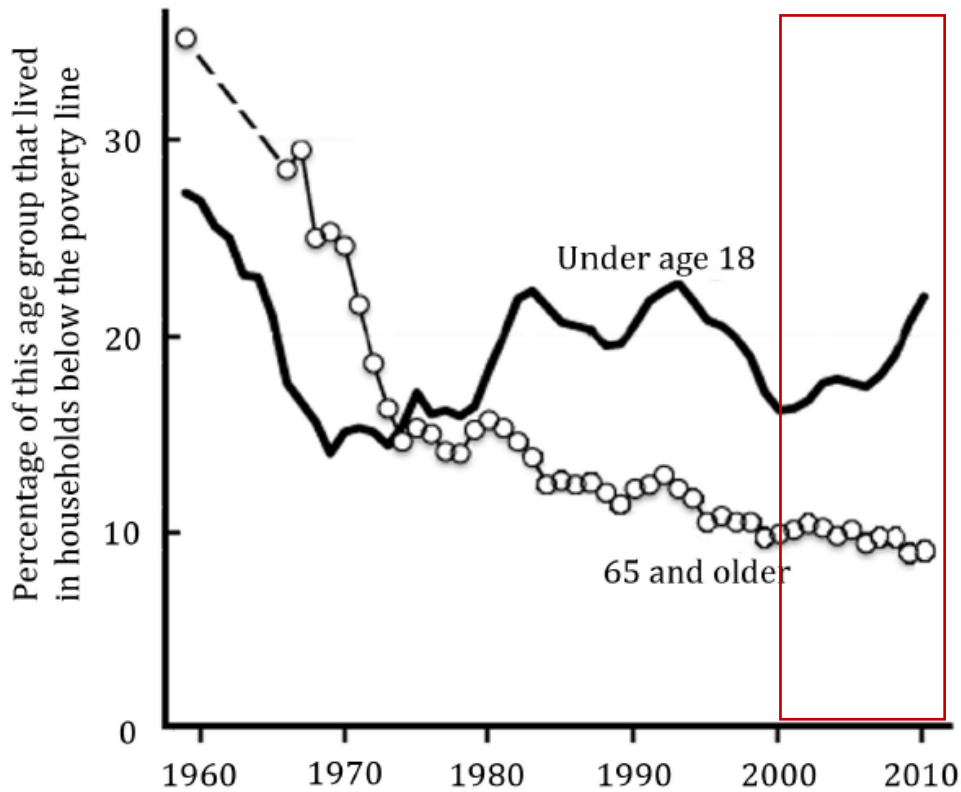
Pierson e Castles (2007)

Fizeram grande esforço analítico, que envolveu diversos autores de distintas abordagens teóricas.

- Colin Haz, assim como Francis Castles, demonstram que o impacto da globalização é muito mais ambivalente e incerto do que muitos críticos admitem.
- Na análise do período contemporâneo e do impacto da globalização sobre a proteção social, a conclusão é que os resultados não indicam o desmantelamento do Estado de bem-estar, apesar dos governos de Thatcher e Reagan.
- para o futuro não aconselham o desmantelamento, argumentando que o Estado de bem-estar social foi capaz de diminuir as desigualdades e propiciar a integração social.
- Claus Offe, afirma que apesar de ser contestado tanto pela direita como pela esquerda, o Welfare State não será facilmente substituído por outras alternativas

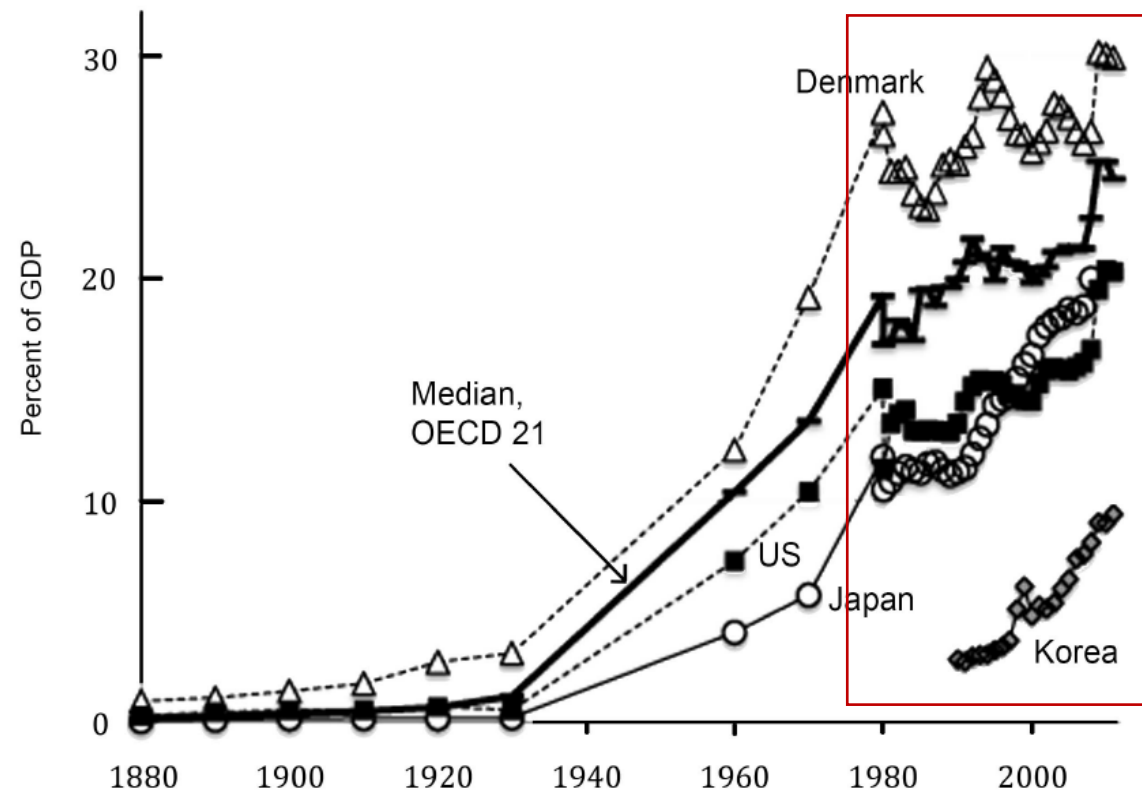
O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Figure 5. Poverty Shares among the Old and the Young, U.S. 1959 - 2010



Fonte: Peter Lindert, "Private Welfare and the Welfare State"

Figure 3. Public Social Spending as a Share of GDP, OECD Countries 1880 - 2011



Fonte: Peter Lindert, "Private Welfare and the Welfare State"

O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Kerstenetzky e Guedes (2018)

- expansão quase que ininterrupta do gasto social como percentual do PIB, no período 1980-2013. Atinge 26% do PIB, com educação, em 2010-2013;
- expansão generalizada entre países, com os nórdicos continuando a ser os mais gastadores, mas há uma aproximação e convergência entre todos grupos;
- expansão devido a vários fatores, por exemplo, mudanças demográficas, como o envelhecimento populacional, mudanças nos arranjos familiares, avanço na participação econômica das mulheres, mudanças estruturais na economia e seus múltiplos impactos sobre o mundo do trabalho;
- o gasto social cresceu quando o produto se contraiu, nos anos de 2008 e 2009, evidenciando o esforço do estado social para compensar as maiores carências sociais e os menores recursos, devidos à recessão.
- as políticas voltadas para a “velhice”, cujo principal item são as aposentadorias, e aquelas dirigidas à saúde apresentaram crescimento ao longo de todo o período, com subida pronunciada, especialmente como reação à crise, a partir do subperíodo 2000- 2008. A educação também cresceu os gastos;
- ao contrário do que se poderia esperar, “no-voos tempos, novas políticas”, a análise revelou mais continuidade que mudança no estado social contemporâneo.

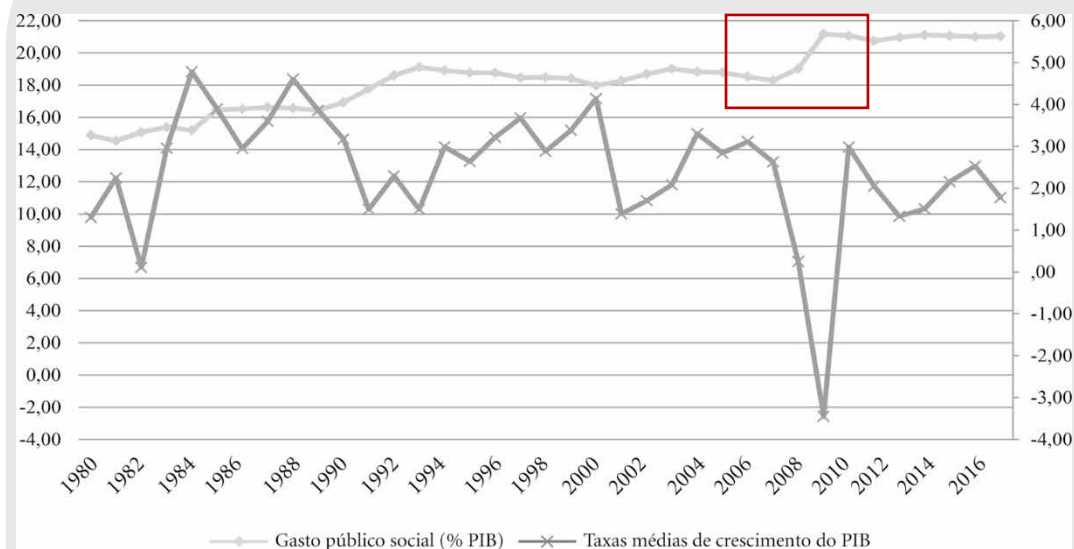
O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Kerstenetzky e Guedes (2018)

- verificando a efetividade da ação do Estado social considerando gasto e tributação, no que diz respeito a pobreza e desigualdade, obtiveram os seguintes resultados:
 - a po-breza após a atuação do governo no âmbito da OCDE, aumentou um pouco (9,1% na década de 1980 para 11,6% no período recente). Isto é, o apesar do estado social continua bem-su-cedido em reduzir a pobreza de mercado, contudo, estes não têm sido suficientes para confrontar as forças de exclusão que operam no âmbito do mercado; e
 - situação semelhante acontece com as desi-gualdades de mercado e as desigualdades após o governo. As primeiras vêm aumentando e apesar de o estado social seguir em seu encaço, com es-forços de redistribuição crescentes, não tem sido capaz de compensar essa dinâmica. Em síntese, observa que apesar do maior vigor do estado social, as forças propulsoras das desigualdades e pobreza de mercado continuando atuando.
- **Conclusão:** o Estado de bem-estar social resiste, mas precisa de reforços se o objetivo for colocar desigualdade e pobreza sob controle. Na análise dos indicadores não detectou sintomas claros de decadência interna do estado social, mas não deixa de preocupar que as forças da mercantilização seguem no seu encaço, redobrando riscos, vulnerabilidades, privações, pobreza e desigualdades.

O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Gasto Público Social (% PIB) e Taxas médias de crescimento do PIB dos países da OCDE – 1990-2016



Fonte: Kerstenetzky e Guedes (2018)

Gasto Público Social + Educação (% do PIB): média dos regimes e grupos de países. (Década de 1980 até 2010-2013)

| Tipos/Grupo de países | Década 1980 | Década 1990 | 2000-2009 | 2010-2013 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-----------|-----------|
| Regime Liberal | 19,5 | 22,1 | 22,5 | 24,6 |
| Regime Conservador | 26,2 | 28,9 | 29,9 | 31,9 |
| Regime Social-democrata | 22,5 | 32,0 | 30,6 | 32,8 |
| 10 países menos desenvolvidos OCDE | 11,0 | 16,4 | 19,7 | 22,0 |
| Países Asiáticos | 15,6 | 10,8 | 15,9 | 19,4 |
| Demais Países | 22,3 | 21,8 | 23,8 | 26,3 |
| OCDE | 20,2 | 23,0 | 23,7 | 26,0 |

Fonte: The World Bank/Unesco (gasto público com educação)/OECD SOCX (gasto público social).
Elaboração: Kerstenetzky CL e Guedes GP (2018)

O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Pobreza pós-governo (% da população): média de regimes e grupos de países. (Década de 1980 até 2010-2014)

| Tipos/Grupo de países | Década 1980 | Décda 1990 | 2000-2009 | 2010-2013 |
|------------------------------------|-------------|------------|-----------|-----------|
| Regime Liberal | 8,2 | 12,1 | 12,7 | 12,6 |
| Regime Conservador | 4,5 | 6,8 | 7,9 | 8,4 |
| Regime Social-democrata | 5,4 | 5,2 | 6,6 | 7,5 |
| 10 países menos desenvolvidos OCDE | 16,9 | 14,5 | 13,9 | 14,2 |
| Países Asiáticos | 12,0 | 13,7 | 15,2 | 15,5 |
| Demais Países | 9,3 | 9,1 | 9,8 | 10,3 |
| OCDE | 9,1 | 10,0 | 11,2 | 11,6 |

Fonte: OECD Stats

Elaboração: Kerstenetzky CL e Guedes GP (2018)

Desigualdade pós-governo (coeficiente de Gini): regimes e grupos de países. (Década de 1980 até 2010-2014)

| Tipos/Grupo de países | Década 1980 | Décda 1990 | 2000-2009 | 2010-2013 |
|------------------------------------|-------------|------------|-----------|-----------|
| Regime Liberal | 29,0 | 32,7 | 33,7 | 33,9 |
| Regime Conservador | 26,2 | 27,8 | 28,3 | 28,5 |
| Regime Social-democrata | 21,4 | 22,5 | 25,3 | 25,9 |
| 10 países menos desenvolvidos OCDE | 42,0 | 41,2 | 36,8 | 36,1 |
| Países Asiáticos | 30,4 | 32,3 | 32,1 | 32,0 |
| Demais Países | 28,8 | 28,5 | 29,5 | 29,1 |
| OCDE | 29,2 | 30,9 | 31,8 | 31,7 |

Fonte: OECD Stats

Elaboração: Kerstenetzky CL e Guedes GP (2018)

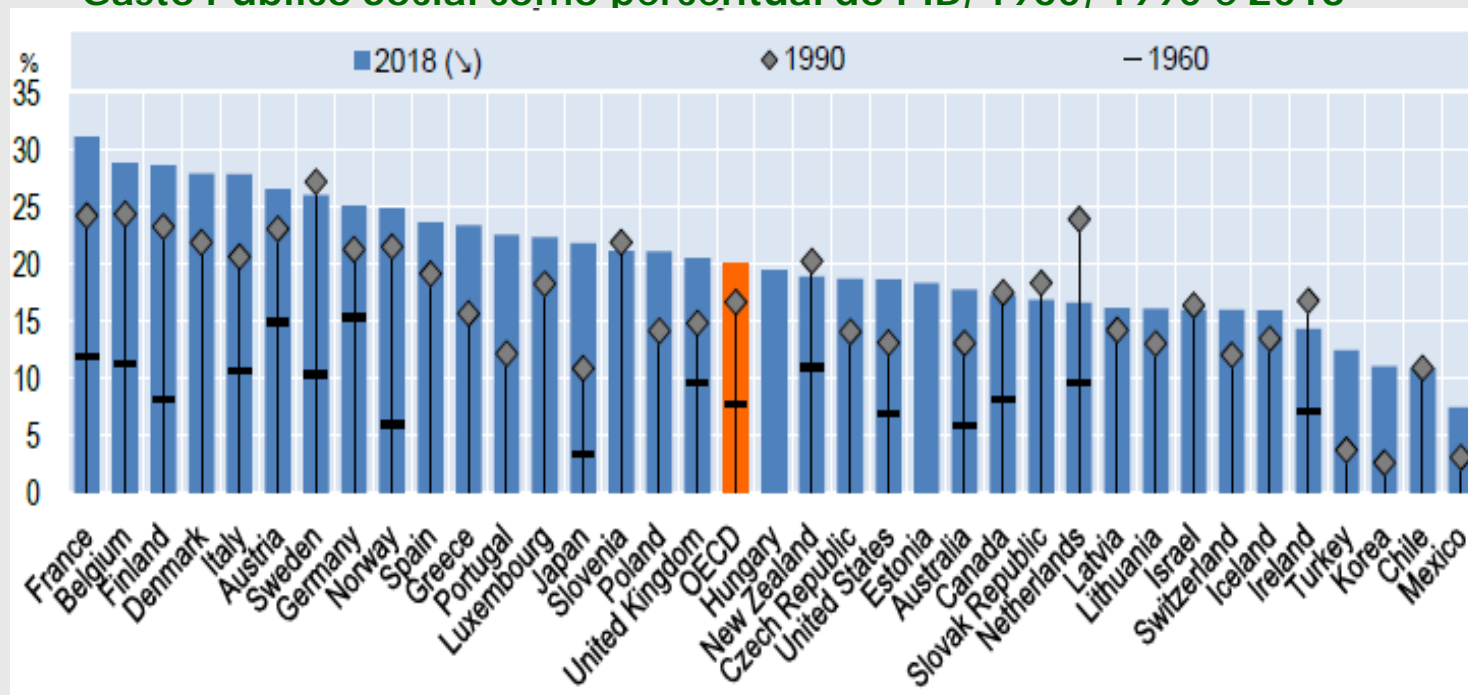
Fonte: Kerstenetzky e Guedes (2018)

O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Comunicado da OCDE (janeiro de 2019)

- gasto social foi estimado em um valor superior a 20% do PIB, em 2018 (na recente grande recessão foram superiores a 21% do PIB);
- gastos predominantes são com previdência e saúde, sendo que a previdência corresponde a 8% do PIB, em média e que durante a última década tem aumentado o ritmo de gasto anual em 1%;
- os países tem crescido seus gastos desde 1960, apesar do ritmo de crescimento ter diminuindo depois de 1990, e que esse processo é diferente para cada país.
- os dados sugerem que os sistemas de proteção social levam algum tempo para se transformar em Estados de bem-estar social.

Gasto Público Social como percentual do PIB, 1960, 1990 e 2018



O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Wolf e Oliveira (2016) Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades 

Gasto social (% do PIB) – 1980-89, 1990-99 e 2000-07 (médias)

| | Anglo-Saxão | | | Continental | | | Escandinavo | | | Mediterrâneo | | |
|---------------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|--------------|-----------|-----------|
| | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2007 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2007 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2007 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2007 |
| Gasto total | 21,0 | 21,8 | 21,3 | 26,3 | 28,7 | 29,2 | 25,3 | 31,0 | 28,8 | 16,1 | 20,5 | 23,1 |
| Gasto público | 18,1 | 17,8 | 17,4 | 23,9 | 25,5 | 25,7 | 24,1 | 29,1 | 26,5 | 15,6 | 19,1 | 21,6 |
| Gasto privado | 2,9 | 4,0 | 3,9 | 2,4 | 3,2 | 3,5 | 1,2 | 1,9 | 2,3 | 0,5 | 1,4 | 1,5 |

Nota: Os gastos sociais (total, público e privado) não incluem os gastos em educação.

Fonte: OCDE. Elaboração própria.

O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Wolf e Oliveira (2016) Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades 

Financiamento do gasto social público (% do total) – 1990-99 e 2000-07 (médias)

| | Anglo-saxões | | Continental | | Escandinavo | | Mediterrâneo | |
|---------------|--------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|--------------|-----------|
| | 1990-1999 | 2000-2007 | 1990-1999 | 2000-2007 | 1990-1999 | 2000-2007 | 1990-1999 | 2000-2007 |
| Contribuições | 44,5 | 43,4 | 68,0 | 65,6 | 37,1 | 43,1 | 62,4 | 57,7 |
| Impostos | 54,7 | 53,9 | 25,7 | 29,8 | 54,8 | 51,4 | 30,7 | 36,4 |
| Outros | 0,7 | 2,7 | 6,3 | 4,6 | 8,0 | 5,5 | 6,9 | 5,8 |

Nota: Informações indisponíveis ou insuficientes para o período de 1980-89.

Fonte: Eurostat. Elaboração própria.

O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Wolf e Oliveira (2016) Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades □

Composição do gasto social público (% do PIB) – 1980-89, 1990-99 e 2000-07 (médias)

| | Anglo-Saxão | | | Continental | | | Escandinavo | | | Mediterrâneo | | |
|-------------------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|--------------|-----------|-----------|
| | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2007 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2007 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2007 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2007 |
| Idade | 4,4 | 4,5 | 4,2 | 8,2 | 8,1 | 8,6 | 7,1 | 8,6 | 8,2 | 6,0 | 8,4 | 9,2 |
| Incapacidade | 1,9 | 2,1 | 2,0 | 3,4 | 3,0 | 2,5 | 4,0 | 4,4 | 4,5 | 2,1 | 1,9 | 1,8 |
| Desemprego | 2,3 | 1,5 | 0,6 | 1,9 | 2,0 | 1,7 | 2,1 | 3,1 | 2,0 | 1,0 | 1,2 | 0,9 |
| Merc. de trabalho | 0,9 | 0,8 | 0,5 | 0,8 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,7 | 1,3 | 0,2 | 0,4 | 0,5 |
| Família | 1,8 | 2,2 | 2,8 | 2,4 | 2,3 | 2,4 | 3,1 | 3,8 | 3,3 | 0,6 | 0,7 | 1,2 |
| Saúde | 5,3 | 5,1 | 5,9 | 5,7 | 6,8 | 7,3 | 6,9 | 6,7 | 7,1 | 4,2 | 5,0 | 6,0 |

Fonte: OCDE. Elaboração própria.

O que ocorreu com o Estado de bem-estar social?

Wolf e Oliveira (2016) Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades 

Índice de Gini – 2000-07 (médias)

| | Anglo-Saxão | Continental | Escandinavo | Mediterrâneo |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| | 2000-2007 | 2000-2007 | 2000-2007 | 2000-2007 |
| Antes de tributos e transferências | 0,50 | 0,47 | 0,44 | 0,49 |
| Depois de tributos e transferências | 0,32 | 0,28 | 0,24 | 0,34 |

Nota: Dados indisponíveis ou insuficientes para os períodos de 1980-89 e 1990-99.

Fonte: OCDE. Elaboração própria.

Taxa de pobreza (%) – 2000-07 (médias)

| | Anglo-Saxão | Continental | Escandinavo | Mediterrâneo |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| | 2000-2007 | 2000-2007 | 2000-2007 | 2000-2007 |
| Antes de tributos e transferências | 32,5 | 30,1 | 26,7 | 30,3 |
| Depois de tributos e transferências | 11,2 | 7,9 | 6,0 | 13,0 |
| Menores de 17 anos | 13,3 | 9,5 | 3,8 | 16,8 |
| Maiores de 76 anos | 18,3 | 9,6 | 13,7 | 20,9 |

Nota: Dados indisponíveis ou insuficientes para os períodos de 1980-89 e 1990-99.

Fonte: OCDE. Elaboração própria.