

O FUTURO DO *WELFARE STATE* NA NOVA ORDEM MUNDIAL*

GOSTA ESPING-ANDERSEN

O *welfare state*, uma das marcas da "era dourada" de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *welfare state* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. Muitos países se auto-proclamaram *welfare states*, não tanto por designarem desse modo as suas políticas sociais, quanto por promoverem uma integração social nacional.

Nas economias abertas e globalmente integradas de hoje, contudo, muitas das premissas que guiaram a construção desses *welfare states* não são mais vigentes. O crescimento não-inflacionário induzido pela demanda, no interior de um único país, parece hoje impossível; cabe aos serviços, mais do que à indústria, a garantia do pleno emprego; a população está envelhecendo rapidamente; a família convencional, dependente do provedor masculino, está em declínio, e o ciclo de vida está mudando e se diversificando, e tais modificações estruturais desafiam o pensamento tradicional sobre a política social.

* Esping-Andersen, Gosta. "After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order". Genebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), 1994. Tradução de Simone Rossi Pugin.

O desemprego crônico na Europa, assim como a pobreza e a desigualdade crescentes na América do Norte são sintomas daquilo que muitos acreditam ser o dilema subjacente às economias abertas de hoje: um *trade-off* básico entre o crescimento do emprego e uma seguridade social generosa e igualitária. Contribuições sociais e impostos pesados, salários altos e inflexíveis e direitos trabalhistas amplos tornam a contratação de mais trabalhadores excessivamente custosa, e o mercado de trabalho muito inflexível. Chamando a atenção para o "milagre do emprego" norte-americano nos anos oitenta, que ocorreu contra o pano de fundo do declínio dos salários, do enfraquecimento dos sindicatos e da desregulamentação do mercado de trabalho, os neoliberais defendem a privatização do bem-estar, um retorno aos benefícios seletivos, ao invés de universais, e a aceitação de uma maior diferenciação nos ganhos.

Por outro lado, os críticos da perspectiva neoliberal sustentam que os custos sociais da dependência em relação ao mercado são muito altos, além de implicarem uma clara polarização entre vencedores e perdedores. Para enfrentar o *trade-off* entre empregos e desigualdade, eles propõem uma estratégia de "investimento social". No lugar de uma redução do bem-estar, preferem um redirecionamento das políticas sociais que favoreça programas ativos para o mercado de trabalho, treinamentos e educação permanentes, "trazendo as pessoas de volta ao trabalho" — combinados, se possível, a uma garantia de renda mínima. A mudança em direção aos investimentos em capital humano, no lugar da preservação da renda real, é um tema central para a administração Clinton, assim como para a Comunidade Europeia e até mesmo para os países do Leste Asiático.¹

Os debates no interior dos "novos" países industrializados acompanham àqueles dos países já há muito industrializados. Dado que a vantagem comparativa dos primeiros reside nos custos competitivos do trabalho, tais países relutam em erigir programas de bem-estar custosos. Além disso, muitos deles — particularmente os "Tigres Asiáticos" — enfrentam um rápido envelhecimento da população e, com isso, pesados encargos de pensões durante as próximas décadas.

Quais são, então, as perspectivas para os *welfare states* conforme nos aproximamos do século XXI? Os países avançados serão forçados a abandonar os princípios básicos dos seus *welfare states* ao conforme se tornam cada vez mais pós-industriais? Os países de industrialização recente se tornarão *welfare states* ao estilo ocidental? Dado o grau de incerteza que predomina atualmente, este trabalho não pretende fornecer respostas con-

¹ Ver Freeman (1993) e European Community (1993).

clusivas a tais questões, deixando de lado prescrições para as políticas públicas. O que se pretende, no entanto, é fornecer um diagnóstico das tendências identificáveis, tais como apontadas por estudos recentes realizados pelo programa de pesquisas do UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) sobre "O futuro dos *Welfare States*".

A SELEÇÃO DAS REGIÕES

O programa UNRISD levou em consideração não apenas o futuro dos *welfare states* da Europa Ocidental, América do Norte, Austrália e Nova Zelândia, mas também as tendências de desenvolvimento de *welfare states* na Europa Oriental ex-comunista, no Leste da Ásia e na América Latina.² Os antigos países comunistas construíram sistemas de bem-estar genuinamente "soviéticos", que agora estão sendo rapidamente desfeitos. Alguns países latino-americanos, tal como a Argentina e o Chile, se tornaram modelos de reforma neoliberal. Os países do Leste Asiático acompanham a Europa em termos de desenvolvimento econômico, mas estão muito atrás no que diz respeito ao desenvolvimento da política social. Eles se encontram no limiar da construção de alguma forma de *welfare state*. No presente, nenhum país fora do grupo central original tem algo que possa ser chamado de *welfare state* no sentido clássico do termo.

A seleção das regiões foi motivada por duas ordens de preocupações: a primeira relativa à posição de cada uma delas na nova ordem mundial. Por exemplo, muitas das dificuldades que os *welfare states* ocidentais enfrentam estão ligadas à nova competição com o Leste Asiático, com o Leste Europeu e com a América Latina; o sucesso destes últimos, por sua vez, tornará as suas formas tradicionais de seguridade social cada vez mais insustentáveis. Em segundo lugar, cada região representa em um certo grau de agrupamento dos países de acordo com o seu legado his-

² Os estudos preparados para o projeto UNRISD sobre O Futuro do Welfare State ainda não estão completos. Este artigo é produto de esboços, assim como de discussões com os pesquisadores. Dentre os *welfare states* avançados, o projeto inclui o modelo "social-democrata" escandinavo (analisado por John Stephens), o modelo "corporativo-conservador" da Europa Continental (por Gosta Esping-Andersen), os países da América do Norte (por John Myles) e a Austrália e Nova Zelândia (por Francis Castles). Guy Standing é responsável pelo estudo da Europa Central e Oriental, Evelyne Huber pela análise da América Latina e Roger Goodman e Ito Peng pelos países do Leste Asiático. A omissão da Grã-Bretanha pode parecer curiosa, tanto porque foi um dos pioneiros do *welfare state*, como porque é um dos principais exemplos de mudança radical. Faremos uma breve discussão deste caso, mas foi impossível incluí-lo em alguma das regiões. De qualquer modo, a literatura sobre o caso britânico é volumosa.

tórico, cultural e político, e segundo o seu desenvolvimento econômico. O mais importante é que os países no interior de cada região compartilham semelhanças consideráveis quanto ao estilo da sua política social.

O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO GLOBAL

No mundo contemporâneo, a integração implica quase que automaticamente economias abertas. Será que essa abertura inexoravelmente conduzirá os *welfare states* originais, em um ambiente fortemente competitivo, a um mínimo denominador comum de investimento?

A abertura certamente restringe a autonomia dos países no planejamento das suas próprias políticas econômicas. Tanto a Austrália como a Suécia ilustram esse desgaste das opções nacionais. Como mostra Castles³, a Austrália pôde perseguir aquilo que ele chama de modelo de proteção do emprego próprio de um *welfare state* "de assalariados", caracterizado pelo pleno emprego e salários altos, com a ajuda do protecionismo. O custo do protecionismo foi, no entanto, um baixo desempenho de crescimento. A Suécia, como mostra Stephens⁴, foi capaz de equilibrar um emprego "mais do que" pleno com o mais generoso e igualitário dos *welfare states* enquanto os governos foram capazes de controlar o crédito e o investimento internos, e enquanto a moderação salarial pôde ser garantida pela cooperação entre as partes no mercado de trabalho. Após a liberalização de 1982, a economia sueca sofreu uma forte fuga de capitais, o que reduziu o investimento interno e a geração de empregos. Ao mesmo tempo, a tradição sueca de pactos sociais nacionais se desgastou. Em ambos os países, os governos tanto de esquerda como de direita foram compelidos a cortar o gasto social. Economias como a norte-americana enfrentaram o desafio da competição global ampliando o emprego, mas à custa do crescimento das desigualdades salariais e de rendas familiares, da elevação dos níveis de pobreza e do ressurgimento de uma "subclasse".⁵ A Europa Ocidental, com seus sistemas de relações industriais muito mais abrangentes, *welfare states*, além de sindicatos fortes, tem promovido a igualdade e evitado o crescimento da pobreza, ao mesmo tempo em que passa por um crescimento dramático do desemprego de longa duração e pelo surgimento de um exército de dependentes do bem-estar social, combinação que ameaça criar uma crise severa no financiamento da seguridade social. Contrastando com o regime keynesiano do

³ Ver nota 2.

⁴ Ver nota 2.

⁵ Gottschalk, 1993, OCDE, 1993; Jencks e Peterson, 1991; Room, 1990.

pós-guerra, as estratégias de expansão da demanda, reflacionárias, não são mais uma opção. Em parte porque o desemprego não é meramente cíclico, e em parte porque o crescimento da renda escapa das economias nacionais pela compra de mercadorias importadas.⁶

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

Não devemos, no entanto, exagerar o grau em que as forças globais determinam o destino dos *welfare states* nacionais. Uma das conclusões mais fortes das análises comparativas é a de que os mecanismos políticos e institucionais de representação de interesses e de construção do consenso político interferem tremendamente na condução dos objetivos de bem-estar social, emprego e crescimento⁷. Uma vez que os países diferem substancialmente em termos de força, organização e centralização dos sindicatos e dos empregadores, a capacidade que têm de administrar os interesses conflitantes é também diferenciada. Cameron⁸ e Katzenstein⁹ mostraram que as economias européias do pós-guerra foram capazes de promover tanto o bem-estar como a eficiência porque as organizações de interesses existentes nesses países, altamente inclusivas, puderam prometer a contenção dos salários em troca do pleno emprego. Por isso, a criação de uma forte rede de seguridade social não teve grandes efeitos negativos na capacidade de ajuste ou de crescimento dessas economias.¹⁰

O problema é que países com instituições fracas são incapazes de negociar acordos entre interesses conflitantes, e, conseqüentemente, objetivos conflitantes de bem-estar, emprego e eficiência resultam mais facilmente em *trade-offs* de soma-zero. A desvalorização dos salários, por exemplo, é mais provável sob um sindicalismo fragmentário. Sistemas de negociação fracos ou fragmentários podem bloquear, mais do que facilitar, a capacidade das economias de se adaptarem às mudanças. Daí que um

⁶ Este argumento, que predomina nos debates correntes, deve ser aceito com sérias precauções. Para dar um exemplo, enquanto as importações dos países recém-industrializados cresceram substancialmente, ocorre que um percentual estimado de 80% do total do comércio dos Estados membros da Comunidade Européia ocorre no interior da própria comunidade.

⁷ A literatura sobre este tema é enorme. Para um estudo comparativo bastante recente, ver Esping-Andersen (1994). Streck (1992) argumentou recentemente que essas mesmas condições facilitam também a adaptação das economias a métodos de produção novos e mais flexíveis.

⁸ Cameron, 1984.

⁹ Katzenstein, 1985

¹⁰ Calmfors e Driffil, 1988; Atkinson e Mogensen, 1993; Blank, 1994; Buechtemann, 1993.

ambiente institucional favorável pode ser tão efetivo quanto mercados livres para proporcionar flexibilidade e eficiência¹¹. De modo semelhante, tal como se dá hoje na Suécia, os *trade-offs* se tornam mais agudos quando os mecanismos de construção do consenso estão desgastados.

Tais questões são centrais para o desenvolvimento de democracias industriais, na Europa Oriental inclusive. Em relação aos países ex-comunistas, há pouca dúvida de que a transição para economias de mercado requer uma reconstrução institucional e uma privatização radicais. É também claro que os mecanismos institucionais que envolveram as economias latino-americanas altamente protecionistas dificultam o crescimento. O Japão e a Coreia do Sul, por sua vez, foram capazes de produzir um crescimento do pleno emprego com um grau considerável de igualdade, no contexto de mercados de trabalho altamente regulados.¹² Novamente, parece que a desregulamentação e a privatização não são panacéias universais.

Em todos os casos há uma presença permanente de tradições nacionais, que emergem com relação a duas coisas: em primeiro lugar, os *welfare states* ocidentais do pós-guerra, voltados para objetivos razoavelmente semelhantes, divergiam enormemente em termos de ambições e do modo pelo qual respondiam às suas metas. Em segundo lugar, a busca atual de adaptação por parte desses mesmos *welfare states* se dá de modos muito distintos. Uma das razões principais tem a ver com os legados institucionais — as características sistêmicas herdadas e os grupos e interesses que esses legados geram.¹³

OS WELFARE STATES OCIDENTAIS

Os *welfare states* contemporâneos enfrentam desafios variados, alguns intrínsecos a eles próprios e outros provocados por forças econômicas e macrossociais exógenas. Há, primeiramente, uma disjunção crescente entre os esquemas de seguridade social existentes e as novas necessidades e ris-

¹¹ Blank (1993, p.166) sugere que a desregulamentação pode, em alguns casos, criar uma rigidez maior. A abolição de leis de proteção ao emprego na Europa levou a um ajuste do emprego mais lento e menos flexível.

¹² Freeman, 1993; Freeman e Katz, 1994.

¹³ Dois exemplos são suficientes. Primeiro, tal como demonstra o estudo de Castles (ver nota 2), a estratégia de liberalização negociada, proposta pelo governo trabalhista australiano juntamente com os sindicatos, é mais favorável em termos de igualdade e crescimento do que a estratégia da Nova Zelândia, levada a cabo em conflito com os interesses das associações de interesse existentes. Em segundo lugar, uma vez que décadas de institucionalização da política social criaram grupos de interesses, é praticamente impossível amalgamar esquemas de seguro social exclusivamente ocupacionais.

cos que se desenvolveram. Isso ocorre devido às mudanças na estrutura familiar (tais como o crescimento de famílias com um só membro responsável), na estrutura ocupacional (mais diferenciada e heterogênea), assim como mudanças no ciclo de vida, que está se tornando menos linear e padronizado na medida em que as pessoas se engajam em uma variedade maior de atividades ao longo de suas vidas e são menos constrangidas por estereótipos tradicionais de comportamento apropriados aos grupos de idade ou gênero. Com isso, há uma insatisfação crescente com a capacidade do *welfare state* de se dirigir às novas demandas emergentes.

Além disso, a crise do *welfare state* é agravada por mudanças nas condições econômicas, como por exemplo o crescimento mais lento e a "desindustrialização", e por tendências demográficas (especialmente o envelhecimento da população), ambos ameaçando a viabilidade futura dos seus compromissos atuais.

Uma grande atenção tem sido dada aos problemas demográficos e econômicos. Os primeiros são causados pela combinação da baixa fertilidade com o envelhecimento da população, que irá gerar taxas de dependência onerosas, e, sem um forte crescimento econômico, cargas fiscais severas. Na Comunidade Européia, a proporção de dependentes crescerá 50% entre hoje e 2020; com as atuais regras e benefícios, isso absorverá um adicional estimado de 5% a 7% do PIB.¹⁴ Projeções da OCDE para até 2040 indicam que somente o envelhecimento dobrará ou triplicará os gastos com aposentadorias e saúde, especialmente em países que, como o Japão, passam por um envelhecimento extraordinariamente rápido.¹⁵

O envelhecimento da população, no entanto, não implica automaticamente crise. O custo do envelhecimento depende, em parte, do crescimento da produtividade a longo prazo. A OCDE¹⁶ estima que, se os ganhos reais crescem numa taxa média anual de 0,5% a 1,2% (dependendo do país envolvido), eles serão suficientes para financiar os gastos adicionais com aposentadorias¹⁷. Além disso, as tendências demográficas podem ser administradas politicamente.

Muitos países estão hoje revertendo uma política de muitas décadas de rebaixamento da idade de aposentadoria. De modo semelhante, o

¹⁴ European Community, 1993, p. 24.

¹⁵ OCDE, 1988.

¹⁶ *Ibid.*, p.70

¹⁷ A produtividade das economias é portanto vital. O desempenho dos salários de muitos países na década passada sugere que tais níveis de crescimento podem não ser atingidos com tanta facilidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, os salários industriais caíram em uma média anual de 0,2%. Na Europa, onde a redução do trabalho foi muito mais dramática, a produtividade, e portanto os salários, atingiram taxas mais altas (1,7% na França, 0,9% na Itália e 2,4% na Alemanha). (Michel e Berstein, 1993, quadro 9A)

aumento do número de empregados reduzirá automaticamente as taxas de dependência, o que faz uma enorme diferença quando, tal como na Escandinávia, os governos são capazes de assegurar uma taxa total de ocupação 20% mais alta do que a média da Europa Continental. Quanto a isso, é decisivo se a política social incentiva baixas taxas de emprego feminino e a aposentadoria precoce, como nos países da Comunidade Européia, ou a participação máxima, como na Escandinávia.¹⁸ É também decisivo o crescimento do emprego informal, ilegal ou não-declarado, tal como acontece no sul da Europa e na América Latina. A expansão do trabalho irregular em países como a Itália é parte de uma espiral negativa: as pesadas contribuições sociais associadas a programas sobrecarregados de preservação da renda real estimulam o emprego irregular que, por sua vez, erode ainda mais a base tributária.

Teme-se freqüentemente que o emprego feminino coloque em risco a fertilidade, agravando assim a crise causada pelo envelhecimento da população. Os fatos, no entanto, levam a uma conclusão diferente: a fertilidade alta pode acompanhar baixos níveis de emprego feminino, como na Irlanda, ou não — hoje, a Itália e a Espanha têm os níveis mais baixos de fertilidade da Europa. O emprego feminino atingiu o seu máximo na Finlândia e na Suécia, países que apresentam taxas comparativamente altas (e crescentes) de fertilidade. Quanto a esse ponto, o *welfare state* faz uma diferença decisiva. Tem sido amplamente documentado que é possível combinar emprego feminino e fertilidade, desde que se disponha de serviços sociais e de benefícios generosos de licença-maternidade (paternidade), como é o caso na Suécia mas não na maior parte da Europa Continental. Na medida em que a independência econômica das mulheres é um elemento característico da sociedade "pós-industrial", a família contemporânea necessita do *welfare state* para compatibilizar os objetivos da família e os do trabalho.

Os problemas econômicos que os *welfare states* enfrentam são normalmente considerados em termos de desemprego. A combinação de altos custos salariais, devido às contribuições sociais obrigatórias, com inflexibilidades (tais como a estabilidade no emprego, pagamentos altos em caso de demissão ou benefícios sociais abundantes) é geralmente considerada como o principal impedimento ao crescimento do emprego.

¹⁸ Freeman (1993, p.3) mostra que a porcentagem de pessoas entre 15 e 64 anos empregadas (ajustada às horas trabalhadas), era idêntica na Europa e nos Estados Unidos em 1973. Em 1990, a taxa de ocupação [dos que podem trabalhar] da Europa era cerca de 12% menor do que a dos Estados Unidos. Como conclui Freeman, os americanos trabalham um mês a mais por ano em relação aos europeus.

Considera-se também que os benefícios sociais generosos reduzem o incentivo ao trabalho.

Há evidências de que os altos custos marginais do trabalho e os direitos trabalhistas rígidos impedem o crescimento do emprego, e um dos modos de enfrentar parcialmente esse problema seria a redução das contribuições sociais por meio da privatização dos programas de bem-estar. Mas a privatização da seguridade social pode não oferecer uma solução real. Em primeiro lugar, e como sabemos a partir dos Estados Unidos e, mais recentemente, do Chile, os planos privados dependem de taxas de concessão favoráveis, isto é, de subsídios públicos. Em segundo lugar, a experiência americana mostra que planos de bem-estar ocupacionais (ou de benefícios ocupacionalmente diferenciados) podem incorrer exatamente nas mesmas inflexibilidades e sobrecargas de custos do sistema público. Os primeiros tendem a inibir a mobilidade ocupacional, porque os trabalhadores temem a perda de benefícios e porque implicam exigências contratuais (nos Estados Unidos, por exemplo, os trabalhadores devem em média estar empregados por um mínimo de cinco anos para que se tornem elegíveis aos benefícios). Assim como a seguridade social pública, os planos privados também impõem encargos trabalhistas altos.¹⁹ Os esforços de redução da seguridade social por parte do setor público são portanto semelhantes aos do setor privado. Nos Estados Unidos, a cobertura dos planos ocupacionais caiu quase 8% na última década.

As tendências gerais do emprego pós-industrial são também potencialmente problemáticas. De um lado, favorecem ocupações profissionais e especializadas; de outro, parecem expandir os empregos precários, ou promover um aumento de trabalhadores contingentes, das jornadas involuntárias de meio período, de pessoas que trabalham em casa ou de autônomos. A consequência pode ser a de uma maior polarização entre uma força de trabalho central e outra periférica.²⁰ O "milagre do emprego" norte-americano produziu níveis de desemprego comparativamente baixos, mas também uma grande quantidade de empregos que pagam salários abaixo da linha da pobreza. A depreciação dos níveis salariais e dos benefícios sociais durante a década de oitenta foi acompanhada por níveis sem precedentes de pobreza e miséria, o que, por sua vez, pode ameaçar a ordem social e sobrecarregar ainda mais o *welfare state*. Teme-se, além disso, que os benefícios sociais acabem por subsidiar os empregadores que

¹⁹ Nos Estados Unidos, a empresa típica destina 11% dos salários para as contribuições sociais legais, e outros 12% para os *fringe benefits* (Blank, 1993, p.167). Em comparação, a média européia é de 24% e 5%, respectivamente. Em países com contribuições sociais pesadas, como a Itália, os respectivos índices são de aproximadamente 47% e 2% (cálculos a partir de European Community, 1993, tabela 21)

²⁰ European Community, 1993; OCDE, 1993.

pagam baixos salários. Como mostra a análise de Myles dos Estados Unidos, é exatamente este o problema que tem alimentado o interesse por algum tipo de plano de garantia de uma renda mínima.²¹

Os problemas "endógenos" do *welfare state* se originam na crescente discrepância entre o modelo dos programas atuais e as demandas sociais. Isso se dá em grande parte porque tal modelo foi informado por uma ordem social que não é mais predominante. O ponto de referência para os ideais de universalismo e igualdade do *welfare state* estava na existência de uma classe operária industrial relativamente homogênea. A diferenciação das ocupações e do ciclo de vida que caracteriza a sociedade pós-industrial implica necessidades e expectativas mais heterogêneas. A grande incerteza profissional, as demandas por maior flexibilidade, as mudanças nos arranjos familiares e no emprego feminino fazem com que os cidadãos enfrentem riscos também mais diversificados.

A antiga "família típica" do *welfare state* também não é mais a regra. De um lado, assistimos ao crescimento de unidades familiares com dois provedores, cada qual com sua carreira; de outro, ao freqüente e dramático crescimento de unidades familiares de divorciados, de solteiros ou de um só membro responsável. As primeiras são com freqüência privilegiadas, mas é evidente que o trabalho remunerado das esposas está se tornando o único meio de que as famílias dispõem para escapar da pobreza ou para manter seus padrões de vida usuais. Isso é evidente no caso americano.²² Famílias com um só membro responsável constituem uma clientela que cresce rapidamente e altamente sujeita à pobreza.²³

OS DESAFIOS EM OUTRAS REGIÕES

O Leste Europeu e o Japão também enfrentam o problema do envelhecimento da população, mas esse não é ainda o caso na América

²¹ Ver nota 2.

²² Michel e Berstein, 1993

²³ A análise do próprio autor a partir dos dados do LIS (Luxembourg Income Study) para meados dos anos oitenta mostra que as famílias com um só responsável (quase todas chefiadas por mulheres) enfrentam riscos de pobreza extraordinariamente altos. Utilizando-se a medida padrão de pobreza de 50% da renda média, a proporção dessas famílias em situação de pobreza é de 60% nos Estados Unidos, 57% no Canadá, 27% na Alemanha e 19% na França e na Itália. A taxa sueca, em contraste, é de 4,5%. O impacto do divórcio também pode ser economicamente catastrófico, pelo menos para as esposas. Burkhauser et al. (1991) mostram um declínio de 24% na renda das esposas americanas um ano após o divórcio, e uma queda total de 44% no caso das esposas alemãs. A queda da renda dos maridos é relativamente insignificante: 6% no Estados Unidos e 7% na Alemanha.

Latina e em grande parte do leste da Ásia — onde, pelo contrário, o principal problema demográfico está na crescente incompatibilidade entre a estrutura tradicional da família extensa e as exigências do emprego industrial urbano. A migração urbana torna difícil a manutenção de formas tradicionais de seguridade social. Na Ásia trata-se de um dilema entre o *welfare state* (combinado, no Japão e na Coreia do Sul, com os esquemas de bem-estar das empresas) e a tradição confuciana de obrigações familiares.²⁴

Os principais problemas econômicos que desafiam os países recém-industrializados e democráticos diferem, dependendo da inserção de cada um deles na economia mundial. O Leste Europeu é um caso a parte, dado o legado de um regime de bem-estar bastante avançado e que se caracterizava por três pilares básicos: pleno, e quase obrigatório, emprego; seguridade social ampla e universalista e um sistema de benefícios altamente desenvolvido, tipicamente baseado nas empresas e em salários indiretos. De fato, e de modo bastante semelhante à Escandinávia, a estratégia de maximização do emprego foi a condição *sine qua non* de equilíbrio do sistema, uma vez que minimizava a carga de dependência do *welfare state*. As reformas pós-democracia destruíram o primeiro e o terceiro pilares: no lugar do pleno emprego, há o desemprego em massa e o colapso (ou a privatização) das empresas públicas faz com que elas sejam cada vez menos capazes de fornecer os serviços usuais. Com a viabilidade de ambos destruída, os programas atuais de preservação da renda real enfrentam déficits e sobrecargas, e a consequência é o crescimento alarmante da pobreza, da mortalidade e da morbidade.

Os países que definem sua capacidade competitiva em termos de custos favoráveis do trabalho serão cautelosos quanto aos avanços do *welfare state*. Mas esse é apenas parcialmente o caso. Seguindo o exemplo do Japão, o Leste Asiático em geral e a Coreia do Sul em particular vêm o futuro de suas economias em termos de uma força de trabalho educada, de modo bastante semelhante ao modelo sueco de *welfare state*. Isso implica obviamente investimentos sociais altos em educação, saúde e serviços sociais.²⁵ Um forte sistema de preservação da renda real será prova-

²⁴ Hashimoto (1992, p.38) mostra que 65% dos idosos no Japão moram com seus filhos (77% em 1970). Os dados de Choi (1992, p.151) sobre a Coreia do Sul apresentam taxas ainda mais altas (76%). Ele mostra também que 44% dos idosos são completamente dependentes dos seus filhos. De acordo com a definição da linha de pobreza da própria Coreia do Sul, mais de 20% dos idosos são pobres; aproximadamente metade enfrenta dificuldades financeiras e mais da metade daqueles que recebem pensões acham difícil viver com elas. Uma das principais causas citada para pobreza entre idosos é a de que os filhos não podem ou não querem sustentar seus pais.

velmente muito difícil de se evitar nesse cenário, na medida em que uma força de trabalho crescentemente educada, urbanizada e profissionalizada tende a se distanciar dos princípios de solidariedade centrados na família que permeiam a cultura confuciana. Além disso, os planos ocupacionais das empresas são altamente irregulares na cobertura e são raros ou até mesmo inviáveis em empresas de pequeno ou médio portes.

De modo contrário, o desenvolvimento latino americano baseia-se, em muito maior extensão, em recursos naturais. Na medida em que tais países abandonam políticas protecionistas de substituição de importações, passam a enfrentar o problema do custo do trabalho de modo mais agudo, e é em função disso que a tentativa chilena de transferir a seguridade social para o mercado deve ser entendida.

O WELFARE STATE NA ÚLTIMA DÉCADA

Os sintomas de crise tornaram-se cada vez mais claros durante a última década. Contudo, e a despeito de percepções bastante difundidas, longe de se poder falar em mudanças significativas nos países centrais, o grau de redução dos *welfare states* foi modesto. Isso fica claro nas tendências do gasto social (ver Tabela 1, Apêndice), que permaneceu essencialmente estável, embora haja uma quebra em relação ao passado significando que a fase de crescimento, que havia durado décadas, foi interrompida. A maior parte dos países limitou suas intervenções a ajustes marginais, enquanto alguns — principalmente no interior do grupo de países anglo-saxões liberais — iniciaram programas mais radicais de reformas que, a longo prazo, podem ter conseqüências profundas. No grupo periférico, os sinais de mudança do sistema são mais evidentes: de um lado, a ativa privatização na Europa central e oriental e na América Latina; e de outro, a construção de embrionários *welfare states* no Leste Asiático.

Desde o início da década de setenta, podemos identificar três respostas diferentes por parte dos *welfare states* às transformações econômicas e sociais. Os países escandinavos seguiram até recentemente uma estratégia de expansão do emprego no setor público, induzida pelo próprio *welfare state*. Os países anglo-saxões — em particular a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia e os Estados Unidos — favoreceram uma estratégia de desregulamentação dos salários e do mercado de trabalho,

25 A ênfase em educação já é visível. De acordo com os dados de Goodman e Peng, a proporção de formados na escola primária que prosseguem na escola secundária é 96% no Japão e de cerca de 90% em Taiwan e na Coreia do Sul.

combinada a um certo grau de erosão do *welfare state*. E, finalmente, os países da Europa Continental, como a França, a Alemanha ou a Itália, favoreceram uma estratégia de redução induzida da oferta de mão-de-obra. As três estratégias estavam intimamente ligadas à natureza de cada *welfare state*.

O CAMINHO ESCANDINAVO

No final da década de sessenta, os países escandinavos tinham atingido grande parte dos objetivos dos seus *welfare states* no que diz respeito aos programas de preservação da renda real. Embora fosse muito mais abrangente e universalista na cobertura, e generoso em termos da garantia de benefícios adequados, o modelo "social democrata" escandinavo não diferiu muito de outros até então, como os da Alemanha e da Holanda. Somente com a mudança em direção a políticas ativas para o mercado de trabalho, além da expansão dos serviços sociais e da promoção da igualdade de gênero nos anos setenta e oitenta, é que passou a existir um modelo propriamente nórdico, e particularmente sueco. Tais ênfases baseavam-se nos princípios clássicos do *welfare state* social-democrata: a harmonização de ideais igualitários, crescimento e pleno emprego; a otimização do emprego e minimização da dependência em relação a políticas de bem-estar. Mas foram motivadas também pelos crescentes problemas de emprego.

Com um declínio contínuo do emprego industrial e dadas as políticas salariais extraordinariamente igualitárias próprias aos países escandinavos, era claro desde o início que a manutenção do pleno emprego, deixando-se de lado o aumento da taxa de emprego feminino, teria que contar com os empregos do setor público de serviços. De fato, até a metade da década de oitenta, quando a expansão chegou a um limite máximo, esse setor respondia por aproximadamente 80% do total do crescimento da rede de empregos na Dinamarca e na Suécia (com a Noruega atrás); e o emprego público constitui hoje cerca de 30% do total de empregos na Escandinávia. Do ponto de vista da igualdade do *status* econômico das mulheres, tal política foi bem sucedida. Com as creches públicas cobrindo cerca de 50% das crianças pequenas na Dinamarca e na Suécia, assim como com as provisões generosas de auxílio-maternidade e de licenças paternidade e maternidade, as taxas de participação feminina, assim como a taxa de participação de mulheres com crianças pequenas, em geral giram em torno de 80% — um padrão mais alto do que aquele dos homens adultos no restante da Europa.

As conseqüências dessa estratégia, intencionais ou não, são tanto positivas quanto negativas: o lado positivo é o de permitir que as mulheres harmonizem fertilidade e carreiras. Diferentemente de muitos países, as taxas de fertilidade têm, na verdade, crescido. A estratégia gerou também igualdade: a diferença de ganhos entre homens e mulheres, assim como no ciclo de vida, estão desaparecendo rapidamente; a família com dois assalariados e com duplas carreiras é hoje a regra. Em comparação com qualquer outro lugar, a taxa de pobreza entre famílias chefiadas por mulheres é insignificante. E, com uma grande proporção da população engajada no trabalho remunerado, assegura-se ao *welfare state* uma alta taxa de arrecadação, além de baixos níveis de dependência.²⁶

O lado negativo consiste no grau extremo da segregação de gênero, com as mulheres concentradas sobretudo em empregos de meio período no setor público, enquanto que os homens se concentram no setor privado. Embora isso possa estar refletindo em parte a preferência das mulheres pelas condições mais flexíveis do emprego público, os altos encargos sociais, as taxas de absenteísmo e os distúrbios na produção associados ao emprego de mulheres com filhos, levam os empregadores privados a preferir trabalhadores homens. O absenteísmo na Suécia é de fato alarmante.²⁷

Uma outra conseqüência pouco perceptível é a alta proporção de empregos de baixa qualificação, apesar de bem pagos, que a estratégia centrada nos serviços sociais produz. De fato, a parcela de empregos no setor de serviço que não exigem qualificação é mais alta na Dinamarca e na Suécia do que no notório caso americano.²⁸ Isso sugere novamente uma

²⁶ A discussão focalizou o aspecto da política relativo ao gênero, mas pode ser estendida para a população como um todo, e para os trabalhadores mais velhos em particular. Assim, combinada a políticas de treinamento, reabilitação e reinserção, a estratégia foi, até agora, bem sucedida na manutenção de altos níveis de emprego também entre os jovens e trabalhadores mais velhos. A taxa de atividade de homens entre 60 e 64 anos é de 64%, comparada a 54% nos Estados Unidos, 25% na França, e de apenas 15% na Holanda. A taxa extremamente alta de participação na Escandinávia (relativa às mulheres, assim como aos homens, jovens, velhos e trabalhadores adultos) torna necessário que se interprete o quadro de desemprego da região de modo distinto daquele para o restante da Europa. Enquanto na Itália, por exemplo, uma mulher economicamente inativa seria tipicamente classificada como dona de casa, uma mulher sem emprego na Dinamarca seria certamente considerada desempregada.

²⁷ Ao todo, as taxas de absenteísmo na Suécia são aproximadamente o dobro daquelas da Alemanha ou da Holanda. Em 1985 esta taxa entre mulheres suecas com filhos de 0 a 2 anos, em um dia qualquer, era de 47,5%. Os críticos argumentam que o sistema é muito generoso, o que incentiva o abuso. Isso não é completamente convincente quando se considera que os níveis de benefícios e de elegibilidade na vizinha Dinamarca são basicamente semelhantes, ao passo que as suas taxas de absenteísmo são substancialmente mais baixas (para uma comparação ver Esping-Andersen e Kolberg, 1992).

²⁸ Esping-Andersen, 1993.

difícil conciliação entre a grande carência de empregos e a grande quantidade de emprego sub-ótimo no setor de serviços, tanto no setor privado (como nos Estados Unidos), quanto no setor público.

Claro que faz uma grande diferença do ponto de vista do bem-estar o fato de o emprego público escandinavo oferecer bons salários e proteção, mas se chega aqui também a um "calcanhar de Aquiles" do sistema cada vez mais evidente: a crescente carga tributária que resulta de um grande mercado de trabalho baseado no setor público. Com altas taxas de crescimento da produtividade, o sistema pode ser mantido; mas quando a produtividade ou o investimento privado se contraem, severos problemas de custos emergem. É exatamente essa a situação enfrentada pela Suécia hoje: uma capacidade fiscal em declínio combinada a uma pressão crescente sobre a criação de empregos públicos e/ou sobre a preservação da renda real. Apenas a Noruega, com a arrecadação proveniente do petróleo, evitou até agora o problema. Os políticos e os sindicalistas suecos enfrentam pressões crescentes pela redução de impostos e de benefícios sociais, e pela aceitação de um padrão salarial mais flexível.²⁹

As tendências da política social nórdica não apontam, contudo, para a via americana. É verdade que a diferenciação salarial e os salários do setor público experimentaram um declínio relativo. Ao mesmo tempo, o ajuste marginal dos benefícios sociais, especialmente sob os recentes governos conservadores na Dinamarca e na Suécia, pretenderam reduzir alguns dos desincentivos ao trabalho e as taxas de absentéismo do sistema. As carências para os benefícios nos casos de doença foram reintroduzidos, e os reembolsos, assim como licenças maternidade e paternidade e benefícios para os desempregados foram um pouco rebaixados e, na Suécia, o número de anos durante os quais as contribuições previdenciárias são feitas aumentou. A longo prazo, a mudança isolada mais radical na política sueca envolve um deslocamento, no caso das aposentadorias de segundo nível (conhecidas como aposentadorias ATP*), da fórmula de benefícios fixos para

²⁹ Acredita-se amplamente no efeito de incentivos negativos ao trabalho e de estímulo ao emprego informal gerados pelos altos custos salariais e tributários, embora não haja evidência suficiente. Além disso, há indicações de que o emprego autônomo foi o que cresceu mais rapidamente nos anos oitenta.

* N.R. As aposentadorias ATP (cuja sigla quer dizer algo como "Aposentadoria Geral por Serviço") foram criadas em 1960 como um complemento ao sistema universal de aposentadoria básica, até então o único vigente na Suécia, que garantia uma aposentadoria igual a todo cidadão com 65 anos independentemente de ter trabalhado ou não. O sistema ATP, público e obrigatório para os que trabalham, criou aposentadorias proporcionais (sujeitas a um teto máximo) às contribuições de cada segurado (e de seu empregador). O sistema se financia com contribuições do empregador (53%), do empregado (6%) e com os recursos provenientes das aplicações dos próprios fundos (41%). Estes esclarecimentos sobre o sistema ATP foram feitos por Asa Cristina Laurell.

um sistema de direitos previdenciários com base em contribuições. Isso implica um abandono do princípio, estabelecido nos anos sessenta e setenta, de garantia de uma renda adequada para todos independentemente da trajetória individual, em direção a uma abordagem seletiva, o que implica uma menor redistribuição da renda.

Há também uma ênfase visivelmente mais forte em "levar as pessoas de volta ao trabalho", apesar das crescentes taxas de desemprego. Assim, as exigências de trabalho e treinamento aumentaram substancialmente para aqueles que recebem seguro desemprego na Suécia, e a Dinamarca introduziu a chamada política de "garantia do emprego" para trabalhadores jovens desempregados por mais de um ano. Além disso, para combater a atividade econômica não-declarada e os desincentivos ao trabalho reduziram-se drasticamente as taxas marginais de impostos, particularmente para aqueles com ganhos altos — tal como sob a reforma de Reagan. Finalmente, há uma certa tendência para a descentralização e privatização da oferta de serviços, particularmente na Suécia. Isso poderia ser erroneamente tomado como uma estratégia neoliberal de privatização. Mas todos os prestadores de serviços permanecem sujeitos a normas rígidas e definidas centralmente, e a reforma parece ser motivada muito mais pelo critério de eficiência, assim como por um interesse em permitir que os serviços variem mais de acordo com as demandas diferenciadas dos clientes. Aqui podemos ver um exemplo de como a estrutura heterogênea de necessidades "pós-industrial" força a social-democracia a abandonar seus princípios universalistas tradicionais.

O sentido desses esforços de reforma é mais de um ajuste marginal do que de um iminente e paradigmático abandono dos princípios básicos do *welfare state* universal e igualitário. O papel do *welfare state* de assegurar e estimular o emprego está sendo fortalecido. A celebrada política de "estímulo ao emprego/ativação do mercado de trabalho" está sendo acelerada, particularmente com relação à oferta de treinamento e de empregos. O programa dinamarquês de garantia de emprego baseia-se principalmente no setor público, mas as políticas de estímulo ao emprego se estendem também ao setor privado por meio de subsídios marginais aos salários e, recentemente, de uma renda mínima temporária para aqueles que se estabelecem como autônomos.³⁰

Ligada ao forte viés de investimento social típico da política social escandinava, há também um deslocamento mais geral de prioridades em favor de jovens e adultos — grupos que sob as condições tra-

³⁰ Para estimular o emprego em serviços pessoais, o governo dinamarquês introduziu um programa de subsídios que cobre de 20 a 30% do salário.

dicionais do pleno emprego eram tidos como aqueles que requeriam intervenções apenas marginais do *welfare state*. Num certo sentido, trata-se do surgimento de uma nova definição de política social, a partir do reconhecimento de que a família e o emprego contemporâneos apresentam novos riscos e necessidades durante toda a fase ativa da vida adulta. Isso se reflete na expansão de políticas de reciclagem para adultos e de "aprendizagem por toda a vida", em esquemas que visam facilitar a mobilidade geográfica e de emprego, e em licenças maternidade e paternidade conjuntas. E também se reflete no esforço de proteção do bem-estar econômico de tipos emergentes de família, como as famílias com um só responsável.

Há, contudo, consideráveis incertezas quanto à viabilidade do modelo escandinavo a longo prazo. As duas ameaças principais que ele enfrenta são, em primeiro lugar, o conflito entre o princípio igualitário e universalista e a crescente heterogeneidade da estrutura populacional. Há indicações de que o estrato social mais privilegiado está deixando o *welfare state*, tanto no que se refere a planos previdenciários quanto em relação aos serviços. Essa incapacidade constante de elevar e até mesmo de diferenciar os programas de bem-estar pode, a longo prazo, provocar o êxodo das elites o que, por sua vez, poderá destruir a solidez das bases do *welfare state*. O dilema, é claro, está em que a capacidade fiscal para propiciar de tal elevação não existe.

Uma segunda e mais séria ameaça vem da duradoura dificuldade de se manter, e agora de restarurar, o pleno emprego — os limites do seu crescimento já foram atingidos. De fato, para reduzir o gasto público, o governo conservador sueco chegou a planejar demissões em massa no setor público. Qualquer estratégia de emprego deve, portanto, se basear nos serviços do setor privado, o que, por sua vez, coloca as questões do incentivo aos investimentos e a das diferenças salariais. Uma estratégia de baixos salários como a americana poderia, com efeito, minar completamente o edifício do *welfare state*. Assim, a nova estratégia do governo social-democrata é a de tentar evitar mudanças radicais do sistema por meio de ajustes marginais, tais como a redução do nível dos benefícios e a promoção de subsídios salariais seletivos.

No entanto, as taxas de desemprego muito altas na Suécia parecem estar desgastando a credibilidade básica do antes celebrado modelo social-democrata, e particularmente do seu estilo militante de "investimento social". A experiência sueca indicaria então que os mercados, de fato, funcionam melhor? A resposta final dependerá do diagnóstico que se faz da crise atual. Muitos, como o economista sueco Assar Lindbeck, diagnosticam tal crise como induzida principalmente pelo

próprio *welfare state*: um problema de desincentivo ao trabalho e de poupanças muito baixas.³¹ Mas essa análise é, contudo, altamente contestada. Há pouca evidência de algum efeito significativo de desincentivo ao trabalho³², e o desempenho sueco em termos de produtividade não fica abaixo da média européia ou da OCDE³³. Há vários argumentos alternativos bastante plausíveis. Um deles destaca a natureza transitória da crise, defendendo que o súbito crescimento do desemprego é uma combinação de um efeito cíclico (a recessão passada) com uma intensa hemorrhagia de capital de investimento, provocada principalmente pelos temores de exclusão do processo acelerado de integração dos mercados da Comunidade Européia. Uma outra análise destaca os desequilíbrios entre as políticas existentes e as tendências emergentes. Sustenta-se, assim, que as políticas relativas à oferta de força de trabalho se dirigem principalmente para os treinamentos rápidos e especificamente industriais, enquanto as demandas crescentes do mercado de trabalho são por capacitações mais genéricas e de nível mais alto. Supondo-se que esse último tipo de diagnóstico esteja correto, o modelo sueco precisa de ajustes, talvez até substanciais, mas não precisa ser desmontado. A questão que se coloca, portanto, é a da capacidade da antes celebrada infra-estrutura institucional sueca de ultrapassar a sua atual fragmentação.

A ROTA NEOLIBERAL

Um segundo grupo de países adotou deliberadamente estratégias de desregulamentação orientadas para o mercado durante os anos oitenta, notadamente a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia, os Estados Unidos e, em menor grau, a Austrália e o Canadá. Exemplos de transformações radicais nos regimes são a Grã-Bretanha e a Nova-Zelândia, ambos *welfare states* pioneiros e com um forte compromisso com o pleno emprego.

As mudanças não foram nada uniformes. Na Austrália e na Nova Zelândia, elas foram acompanhadas da redução do protecionismo. No Reino Unido e nos Estados Unidos, as políticas de liberalização associaram-se a um notável enfraquecimento das organizações coletivas, tais como os sindicatos, enquanto na Austrália as políticas de liberalização, contrariamente, foram desenvolvidas em cooperação com sindicatos fortes. De qualquer modo, o objetivo básico dessas políticas era o de enfrentar o declínio

³¹ Lindbeck, 1994.

³² Atkinson e Mongensen, 1993.

³³ Korpi, 1993.

econômico e o desemprego internos com uma maior flexibilidade do mercado de trabalho e dos salários, por meio da redução da carga de encargos sociais e de impostos, e da depreciação do salário mínimo legal ou *de facto*. Com exceção do desmantelamento dos programas na Nova Zelândia, o enfoque que predominou combinou uma ênfase maior na focalização dos benefícios com uma incapacidade de aprimorar os benefícios e a cobertura de forma compatível às mudanças econômicas. Esse estilo de alteração mais "passiva" terá de imediato, como argumenta Myles³⁴, efeitos apenas marginais, mas possivelmente conseqüências profundas a longo prazo.

O modelo passivo é típico da política social norte-americana do anos oitenta. Com a falta dos reajustes correspondentes à inflação desse período, o salário mínimo caiu para apenas 38% da renda média, e o valor dos benefícios de assistência social (Aid for Dependent Children -AFDC) caiu para 24% disso em 1989. De modo semelhante, a porcentagem de desempregados recebendo benefícios teve um declínio estável de cerca de 70% em meados dos anos setenta, para 33% em 1989³⁵. Assim, permitiu-se que a já bastante fraca rede de seguridade social americana se enfraquecesse ainda mais, com exceção das pensões.

Um dos pressupostos básicos da construção do *welfare state* norte-americano foi sempre o de que os planos de empresas complementarizavam adequadamente a rede básica de proteção pública. Mas a tendência em relação à cobertura privada se assemelhou à erosão da cobertura do setor público. Durante os anos oitenta houve um declínio contínuo da parcela de trabalhadores cobertos pela previdência e pelos planos de saúde ocupacionais e esse declínio foi particularmente drástico entre os trabalhadores jovens e de baixa renda. As razões são bastante claras: de um lado, os empregadores tentam cortar os altos (e crescentes) encargos trabalhistas fixos; por outro, uma crescente parcela da força de trabalho está empregada em empresas e setores com cobertura restrita.

O aprofundamento da desigualdade e o crescimento dos níveis de pobreza são comuns aos casos "liberais". Dados recentes sobre a década de oitenta mostram que os ganhos dos estratos mais baixos caíram, em relação aos médios, 11% nos Estados Unidos, 14% no Reino Unido, 9% no Canadá, e 5% na Austrália.³⁶ A Europa Continental e a Escandinávia apresentam, em contraste, uma estabilidade ou até mesmo um declínio na desigualdade dos ganhos, e nenhum dos países dessas regiões teve um crescimento da pobreza.

³⁴ Ver nota 2.

³⁵ Moffitt, 1990, p.210.

³⁶ OCDE, 1993.

A causa comum subjacente ao crescimento da pobreza nos países do primeiro grupo se encontra na desregulamentação dos salários e dos encargos trabalhistas em resposta à reestruturação econômica. O fenômeno dos "baixos salários" nesse grupo é especialmente crítico entre os trabalhadores não qualificados, não sindicalizados e jovens. Mas há, como vimos, variações nacionais substanciais na incidência da pobreza e da polarização da renda. Os estudos de Castles e de Myles³⁷ sugerem que isso pode ser explicado pelas diferenças entre os *welfare states*. Diferentemente dos Estados Unidos, a proteção ao desemprego no Canadá não diminuiu (99% dos desempregados recebem benefícios). Tanto na Austrália quanto no Canadá, a política de bem-estar voltou-se de modo pronunciado para benefícios mais seletivos e para um enfraquecimento dos programas de direitos básicos em áreas como benefícios e pensões familiares e para a infância. Os métodos seletivos, no entanto, parecem assegurar um desempenho muito melhor do que é o caso dos tradicionais sistemas assistenciais — acima de tudo porque a elegibilidade é baseada na declaração de rendimentos e não em testes de meios estigmatizadores, e porque a seletividade visa excluir os ricos, mais do que assegurar a inclusão apenas dos comprovadamente pobres.

Há, ao menos superficialmente, algumas evidências a favor do efeito positivo possibilitado pela flexibilização salarial. O crescimento do emprego na década de oitenta foi em média duas ou três vezes mais alto nesses países do que no resto da OCDE. Os baixos salários podem não ser atrativos, mas fornecem um conjunto amplo de empregos acessíveis como um primeira entrada, o que favorece a integração de jovens, mulheres e imigrantes no mercado de trabalho. Nesse sentido, o cenário americano contrasta, de modo positivo, com o da Europa Continental. Mas a questão problemática surge quando esses empregos se transformam em armadilhas, isto é, quando a estratégia de baixos salários passa a criar um novo tipo de proletariado pós-industrial cronicamente empobrecido. As pesquisas nessa área são ainda rudimentares, mas muitas sugerem que as possibilidades de mobilidade são grandes, desde que se possua uma qualificação adequada.³⁸ Os trabalhadores não-qualificados, dessa forma, correm um alto risco de permanecerem presos na armadilha. Assim, uma estratégia de investimento social parece ser fundamental se pretendemos evitar a emergência de um proletariado de trabalhadores pobres.

A estratégia de rebaixamento dos salários estimula o crescimento de empregos associado à baixa produtividade, isto é, o crescimento de empregos precários em setores nos quais até mesmo o emprego em

³⁷ Ver nota 2

³⁸ Esping-Andersen, 1993.

período integral e por todo o ano resulta em ganhos abaixo da linha de pobreza.³⁹ Assim, como sugere Myles, um mercado de trabalho baseado em baixos salários envolve um duplo risco: necessita-se de transferências mais elevadas para a preservação da renda real (tais como a assistência social) e, ao mesmo tempo, se produzem “armadilhas de pobreza”, uma vez que os baixos salários criam um “desincentivo” ao trabalho. Um cenário de flexibilidade salarial traz consigo outras duas conseqüências problemáticas. Em primeiro lugar, há uma depreciação preocupante dos tradicionais pacotes de *fringe benefits* do sistema de bem-estar das empresas. Os empregos que estão sendo destruídos tendem a se concentrar nas indústrias com planos de bem-estar desenvolvidos; mas muitos dos novos empregos se concentram em empresas com benefícios reduzidos ou inexistentes.⁴⁰ Apesar do fato de que os Estados Unidos gastam quase 13% do PIB em saúde, o número de pessoas sem proteção adequada é muito alto (estimado entre 30-40 milhões), e crescente. Em outras palavras, os *welfare states* como o norte-americano, que prevêm suplementações por parte das empresas, tendem a enfrentar lacunas cada vez maiores na seguridade social e desequilíbrios sérios com uma freqüência crescente.

A cobertura insuficiente por parte da seguridade social é menos preocupante entre os que hoje são idosos, mas é sentida de modo mais crítico por famílias jovens. Talvez o efeito isolado mais preocupante seja a crescente pobreza infantil, em parte causada pela baixa capacidade de ganho por parte das mães solteiras, combinada a uma depreciação do valor real dos benefícios; e em parte porque a ausência de assistência à infância impede que as mães casadas de famílias de baixa renda possam complementar a renda familiar. Em ambos os casos percebe-se um crescimento alarmante da pobreza infantil na Austrália, no Canadá, no Reino Unido e nos Estados Unidos.⁴¹

O problema da pobreza associada à estratégia de “baixos salários” concentra-se claramente nas clientelas particularmente vulneráveis, tais como os trabalhadores não-qualificados e as famílias com um só responsável. A curto prazo, os riscos podem ser reduzidos por meio da manu-

³⁹ Burtless, 1990.

⁴⁰ Muitas empresas americanas tentam rebaixar seus encargos com benefícios sociais mudando para o chamado sistema 401K, que consiste em seguros individuais parecidos com as Contas Individuais de Aposentadoria.

⁴¹ Com base em cálculos próprios a partir dos dados do LIS, a pobreza infantil em famílias formadas por pai e mãe quase dobrou nos Estados Unidos durante os anos oitenta (de 12% para 22%) e triplicou no Reino Unido (passou de 5% para 15%). A elevação no Canadá foi mais modesta (de 11% para 14%). O crescimento da pobreza entre as famílias com um só responsável foi ainda mais dramático em todos os países, com exceção do Reino Unido, que registrou um declínio.

tenção dos padrões dos programas de preservação da renda real, mas se os baixos salários permanecem como a única alternativa à dependência do *welfare state*, criar-se-ão necessariamente armadilhas de pobreza. Assim, parece claro que, como garantia contra a criação de uma espiral de pobreza, uma estratégia ativa de investimento social será necessária a longo prazo. Uma estratégia de flexibilização salarial seria potencialmente menos perigosa se associada sistematicamente a programas de treinamento.⁴²

A ROTA DA REDUÇÃO DO TRABALHO

O crescimento do desemprego é particularmente agudo na Comunidade Européia. Se voltarmos para os anos sessenta, encontraremos uma proporção de empregados bastante uniforme (de cerca de 65% da população em idade para trabalhar) na Europa continental, América do Norte e Escandinávia. Hoje, a taxa da população americana empregada é de 76% para os homens e 60% para as mulheres; na Suécia é de 83% para os homens e 76% para as mulheres, enquanto que na França, a taxa é de 70% para os homens e 50% para a mulheres.⁴³ A média total da Comunidade Européia caiu para 57%. A principal diferença entre a Europa Continental e as outras regiões está ligada à oferta de força de trabalho feminina e de homens mais velhos, assim como ao desemprego juvenil.⁴⁴

Esses países são exemplos típicos do problema dos "incluídos" e "excluídos": um grupo pequeno de trabalhadores, predominantemente masculino, usufruindo de salários altos, direitos sociais caros e de grande segurança no emprego, contrastando com uma população excluída cada vez maior e dependente tanto da renda do provedor masculino quanto das transferências do *welfare state*. Como se explica tal fenômeno, próprio da Europa Continental? Uma das análises centra-se nos mercados de trabalho rígidos dos *welfare states*, e nos excessivos custos fixos da força de trabalho devido aos impostos e às contribuições sociais. Mas somente

⁴² Lynch, 1993. A presença de uma política de treinamentos mais ativa pode, contudo, não ser em si mesma suficiente se não for acompanhada de uma estrutura institucional forte. Como sugere Sockside (1990), a falta de tal estrutura no Reino Unido significa que apenas uma proporção ínfima daqueles que deixam a escola aos dezesseis anos recebem treinamento básico.

⁴³ OCDE, 1994a, tabela 16.

⁴⁴ De novo, começando pela década de sessenta, a taxa de atividade masculina entre 60-64 anos caiu para 25% na França, para 31% na Alemanha e para 15% na Holanda. A taxa comparável é de 64% na Suécia e de 54% nos Estados Unidos. Note-se, no entanto que as taxas de emprego feminino, especialmente entre jovens, começaram a cair desde meados dos anos oitenta na Alemanha e na Holanda, onde jornadas de meio período se tornaram mais comuns.

esse argumento é claramente incompleto quando se leva em consideração a experiência escandinava, marcada por muitos anos de expansão do emprego fundamentalmente público, interrompida só recentemente, e apesar dos encargos trabalhistas igualmente altos e dos direitos trabalhistas fortemente consolidados.

Uma peculiaridade dos *welfare states* da Europa Continental é a combinação de uma previdência social altamente (se não excessivamente) desenvolvida e desproporcionalmente voltada às aposentadorias, com serviços sociais insuficientes.⁴⁵ Além disso, a seguridade social tende, nesses países, a ser bastante segmentada ocupacionalmente. Os benefícios são diretamente atrelados ao emprego e às contribuições de cada um. Isso leva à necessidade de carreiras longas e ininterruptas, particularmente no que diz respeito às aposentadorias. Assim, o pressuposto subjacente é o de que as necessidades de bem-estar das mulheres e demais membros das famílias serão satisfeitas pelos ganhos e direitos acumulados pelo emprego integral do provedor masculino. Esses *welfare states* têm uma forte tendência a privilegiar a família (e secundariamente as organizações voluntárias) como a unidade central da sociedade, e a mulher como dona de casa em período integral, o que fica claro em políticas tributárias tais como, por exemplo, a do tratamento fiscal punitivo dado aos casais com esposas que trabalham, e na oferta extremamente limitada de serviços sociais. Enquanto os programas de assistência à infância cobrem cerca de 50% das crianças na Dinamarca e na Suécia, a cobertura está abaixo de 5% na Alemanha, Itália e Holanda. De modo semelhante, a porcentagem de idosos que vivem com seus filhos é de cerca de 40% na Itália e Espanha, mas é de menos de 19% na Escandinávia e de 15% nos Estados Unidos.⁴⁶ O *welfare state* na Europa continental, portanto, é essencialmente um Estado de transferências, ou de preservação da renda real familiar.

Isso ajuda a explicar a preferência por aposentadorias precoces como a principal política para lidar com a "desindustrialização". Como uma conseqüência derivada, dessa forma se explicam também os problemas relacionados ao alto custo do trabalho, à falta de flexibilidade do emprego da força de trabalho e os níveis catastróficos e duradouros de desemprego juvenil. O ganho em produtividade que pode advir de uma estratégia de aposentadorias precoces para a reestruturação econômica é facilmente contrabalançado pelos custos a ela associados. Um deles é, evidentemente, o

⁴⁵ Na Itália, 60% do total do gasto social vai para os idosos, e na Alemanha cerca de 45%, o que contrasta com os 30% da Suécia (que é igualmente "velha") e 40% dos Estados Unidos. (OCDE, 1994, tabela 1).

⁴⁶ OCDE, 1994a, tabela 13. Como no Leste Asiático, há uma clara tendência de declínio.

aumento na carga de transferências, já que as pensões generosas têm sido freqüentemente o incentivo utilizado para induzir à aposentadoria precoce. As finanças da previdência social tendem a ser, em muitos países, crescentemente deficitárias, pois as contribuições não dão conta dos benefícios propiciados. Tal problema é agravado pela natureza fragmentária dos fundos de pensão: os déficits são as vezes alarmantes nos fundos que cobrem ocupações em declínio, tal as dos mineradores ou trabalhadores não-especializados, enquanto que os fundos de pensão das ocupações em ascensão tendem a ser financeiramente saudáveis.

As crescentes exigências financeiras inerentes às aposentadorias em massa representam um aumento das contribuições sociais, e portanto encargos trabalhistas fixos mais altos. Isso é particularmente válido no caso da França e da Itália, onde a redução da oferta de trabalho foi mais intensa. Como um efeito indireto, os empregadores vão preferir ajustar as suas necessidade de trabalho por meio de horas, e não contratando trabalhadores adicionais, uma vez que o custo marginal de trabalhadores em jornadas de meio período tende a ser muito alto.⁴⁷ Tal situação desfavorece o emprego feminino, além de os encargos trabalhistas altos e rígidos criarem, no contexto de desemprego elevado, um grande incentivo para que tanto empregadores quanto empregados abandonem as relações formais de trabalho. Isso pode ser percebido na enorme e crescente economia informal, e no crescimento do número de trabalhadores autônomos, nenhum dos quais, evidentemente, aumenta a base tributária do *welfare state*.

Indiretamente, esse sistema possui uma tendência intrínseca a aumentar a rigidez do mercado de trabalho. Se consideramos que a família média depende dos ganhos e dos benefícios adquiridos pelo homem, e, se somamos a isso a queda do número de anos de atividade por trabalhador devido à entrada tardia e saída precoce do mercado de trabalho, o resultado é que o trabalhador típico não pode correr quaisquer riscos ou interrupções durante sua carreira ativa. É portanto natural que os sindicatos defendam tanto quanto possível os direitos adquiridos dos "incluídos", o que significa salvaguardar os empregos dos trabalhadores adultos do sexo masculino, apesar de tal estratégia tornar ainda mais difícil que esposas, filhos e filhas encontrem empregos.

O problema obviamente não passou despercebido, mas os principais esforços para promover uma flexibilização do trabalho são facil-

⁴⁷ Mesmo os trabalhadores em jornadas de meio período recebem benefícios sociais completos se estão empregados por mais de um número mínimo de horas. Estes limites variam de acordo com o país.

mente barrados ou neutralizados pela resistência dos sindicatos, dos empregados e até mesmo dos empregadores. Embora a Itália tenha liberalizado as jornadas de meio período durante a década de oitenta, elas cresceram muito pouco. Muitos países implementaram contratações temporárias, mas com exceção da Espanha e, em menor grau, da França, não houve crescimento visível do emprego temporário. Além disso, tais procedimentos flexíveis não tiveram um impacto substancial no crescimento líquido total do emprego nesses dois países.

Há duas explicações igualmente plausíveis para esse resultado. Segundo uma delas, é ainda muito cedo para que os efeitos plenos de uma política trabalhista mais flexível sejam percebidos, e uma outra é a de que os empregadores evitam a adoção de novas práticas com o fito de manter relações de trabalho harmoniosas.⁴⁸ Um exemplo típico é o da redução de benefícios em caso de demissão em muitos países, incluindo-se a Bélgica, a França, a Alemanha e o Reino Unido, e apesar da qual, como sugere Blank⁴⁹, o comportamento das empresas em relação às demissões mudou muito pouco.

Embora muitos concordem com o argumento de que esses países precisam diminuir a rigidez do mercado de trabalho, o dilema é que o bem-estar de indivíduos e famílias depende precisamente daqueles elementos que causam a rigidez: a estabilidade do emprego, os salários altos e as onerosas contribuições. A questão principal para a política social é, então, a de como desenvolver fontes distintas de seguridade ao longo de todo o ciclo de vida.

A partir dessa perspectiva, parece claro que a estratégia de redução da oferta de trabalho induzida pelas transferências deve ser radicalmente revertida. De fato, há um amplo acordo quanto a esse ponto, e há hoje uma mudança uniforme no sentido de elevar a idade de aposentadoria. Para reduzir o custo de contratação (e de demissão) há também uma tendência à diminuição da carga de contribuições sociais compulsórias. Uma estratégia geral consiste em estimular a expansão dos planos privados, e uma orientação nessa direção é visível. Mas é difícil que venha a predominar, precisamente porque, tal como se dá nos Estados Unidos, ela não resolve o problema dos custos da força de trabalho para os empregadores. A privatização implicará provavelmente planos de seguros indivi-

⁴⁸ Vários estudos dão crédito à primeira interpretação, sugerindo que o redirecionamento para o trabalho temporário será acelerado durante os anos noventa. Por outro lado, a análise de Buechtemann sobre a experiência alemã sugere que os empregadores utilizam as contratações temporárias como um mecanismo de seleção, tornando-as permanentes na maioria dos casos.

⁴⁹ Blank, 1994, p.166.

duais, e, conseqüentemente, uma cobertura muito desigual. A segunda estratégia, exemplificada por uma recente proposta nesse sentido do governo francês, é a de passar para um esquema de pensões universais financiadas pelo orçamento fiscal, e com isso provavelmente também mais reduzidas.

Em um nível mais profundo, para que a rigidez seja reduzida é claramente necessário que a dependência da família em relação a um provedor do sexo masculino seja diminuída. A chave é, então, o aumento na oferta e na demanda de trabalhadoras. Assim, é difícil perceber como o modelo da Europa Continental poderá evitar a ruptura com o seu viés tradicional de transferência de renda orientada para a família. Muito do conflito político contemporâneo está centrado, de fato, nessa questão, com a esquerda tipicamente defendendo uma expansão do serviço social semelhante à escandinava, e a direita, especialmente a democracia cristã, propondo um modelo de sociedade do bem-estar que reforce a família, com a introdução, por exemplo, de um salário para a dona de casa, assim como para o trabalho voluntário em comunidades locais. Levando-se em consideração as pressões fiscais dos atuais sistemas de seguridade social, nenhuma estratégia parece particularmente viável.⁵⁰

A EMERGÊNCIA DE NOVOS WELFARE STATES?

Os países do Leste Asiático, da Europa Central e Oriental ou da América Latina estão passando por um processo de imitação do modelo ocidental ou estão seguindo trajetórias novas e qualitativamente diferentes?

Se por "novas" trajetórias nos referimos aos modelos que desviam marcadamente dos *welfare states* existentes, a resposta para a segunda questão é essencialmente "não". Nossa pesquisa sugere, entretanto, que a construção de trajetórias distintas não corresponde necessariamente aos agrupamentos regionais. Uma delas, que compreende a Argentina, o Chile e a Europa Central e Oriental, segue uma estratégia de forma geral liberal, baseada na privatização da previdência social, em uma rede pública de seguridade social reduzida, na assistência focalizada baseada em testes de meios e na ênfase no mercado livre como forma de regulação do mercado de trabalho. A estratégia direcionada para o mercado na América Latina

⁵⁰ Na Itália, as associações voluntárias cresceram enormemente durante a década passada, particularmente em setores como os de assistência aos idosos, aos deficientes ou aos viciados em drogas. É, no entanto, evidente que isso baseou-se na disponibilidade de um grande contingente de jovens e de mulheres desempregados.

deve ser vista contra o pano de fundo de uma tradição de política social altamente segmentada segundo o *status ocupacional*, além de clientelista e seriamente deficitária.

Um segundo grupo de países, exemplificado pelo Brasil e pela Costa Rica, evitaram até agora o neoliberalismo, e de fato deram alguns passos em direção ao fortalecimento da rede pública de seguridade social, com a adoção, em ambos os casos, de um modelo razoavelmente universalista em termos de cobertura da população.

O terceiro grupo, o Leste Asiático, é paradoxalmente tanto único como um híbrido das características dos *welfare states* atuais. Esse grupo de países têm em comum com o modelo da Europa Continental uma rede notavelmente deficiente de serviços assistenciais para os jovens, velhos e doentes, e está fortemente centrado na família como meio de prover tal assistência. Esquemas embrionários de seguridade social tendem a seguir a tradição corporativa européia de planos segmentados por ocupações que favorecem os grupos já privilegiados, como funcionários públicos, professores ou militares. Nestes países, a política social não é nem abrangente, nem tampouco tem com objetivo proporcionar a preservação da renda real. Devido mais à ausência de um projeto, à inexistência de seguridade social estimulou o crescimento do bem-estar ocupacional financiado pelas empresas, especialmente no Japão. Como consequência, se desenvolveu um certo grau de americanização: a limitação do bem-estar público parte da premissa de que a principal parcela da força de trabalho será coberta por planos privados.

Quando avaliamos os caminhos seguidos nestas regiões, devemos lembrar, em primeiro lugar, o enorme contraste entre as economias latino-americanas, sob o efeito de crises (e recentemente também a Europa Central e Oriental) e as economias extraordinariamente dinâmicas do Leste Asiático. O clima econômico geral das duas primeiras regiões durante década de oitenta foi, de várias maneiras, bastante semelhante: PIB *per capita* em declínio, pressões inflacionárias, imensos problemas de dívidas, desemprego acelerado e urgência de reformar os monopólios industriais altamente protecionistas.⁵¹ As duas regiões enfrentaram estratégias liberais mais ou menos rigorosas de estabilização e reestruturação nos anos oitenta.

Um traço comum aos países ex-comunistas consistiu no esforço inicial de atenuar os efeitos do tratamento de choque com a seguridade social. De início, praticamente todos esses países introduziram seguros-

⁵¹ A propriedade estatal na América Latina é extensa, respondendo por 40% da produção industrial (comparada a 80%-90% na Europa Oriental).

desemprego generosos, e enfrentaram o excedente de empregos industriais com pressões e aposentadorias precoces. No entanto, a queda dramática na arrecadação, somada a níveis inesperados de desemprego e de desvalorização salarial (o salário real no Leste Europeu caiu entre 20% e 30%, e na Comunidade dos Estados Independentes chegou a cair 50%), levaram, em muitos países, praticamente ao colapso do sistema existente e a uma mudança uniforme em direção a benefícios seletivos para os mais pobres.

Na região como um todo, houve uma perda de 6 milhões de empregos (equivalente a 12% da força de trabalho) entre 1989 e 1993. Deixando-se a aposentadoria de lado, houve uma queda notável nas taxas de participação, assim como um aumento dos empregos irregulares e do subemprego.⁵² Em toda parte, o efeito da transição foi o crescimento do desemprego e da pobreza. Há, contudo, uma diferença clara entre, de um lado, a República Tcheca e a Hungria e, de outro, a Polônia e a Comunidade dos Estados Independentes. Como sugerem Burda⁵³ e a OCDE⁵⁴, nos primeiros havia mais disposição para a negociação da estratégia de transição, a rede de seguridade social permaneceu mais fortalecida e houve políticas mais ativas de criação de empregos, particularmente dirigidas aos jovens e aos trabalhadores não qualificados.⁵⁵

Como demonstra o estudo de Standing, as terapias de choque, combinadas a certos tipos de política social, têm freqüentemente acentuado as distorções já existentes. A política de taxar a elevação dos salários como um meio conter a inflação estimula as empresas maiores à adoção de salários não-monetários. Aqueles que trabalham em empresas menores ou em setores menos competitivos não recebem esses benefícios, e com isso acabam tendo seu padrão de vida drasticamente rebaixado. A deterioração freqüentemente aguda do salário mínimo afetou tanto os salários quanto a maior parte dos benefícios sociais. As pensões e os benefícios para os desempregados, atrelados ao salário mínimo, se desgastaram a tal ponto que chegam a 20%-30% do salário médio.⁵⁶ No mercado de trabalho, no lugar de empregos integrais e protegidos, predominam os empregos marginais, freqüentemente não declarados ou irregulares, o desemprego (cujo efeito

⁵² OCDE, 1994b.

⁵³ Burda, 1993.

⁵⁴ OCDE, 1994b.

⁵⁵ O caso tcheco é interessante, pois combina baixas taxas de desemprego com um nível de demissões (de 10%) igual aos outros. Isso se explica em parte pela aposentadoria, em parte por planos de criação de empregos (250.000 empregos foram criados em 1992). Ao que parece as quedas mais dramáticas do emprego foram evitadas por meio da estratégia de privatização prévia à racionalização das empresas (OCDE, 1994b).

⁵⁶ OCDE, 1994b.

exacerba ainda mais o problema tributário), assim como uma redução generalizada do salário real e a emergência de taxas de pobreza semelhantes às do "Terceiro Mundo" (atualmente, essa taxa é de 40% na Polônia, e, a julgar pelo que se tem dito, de 80% na Ucrânia).

Em resumo, os riscos individuais foram privatizados, mas não os meios de enfrentá-los. A falta de instituições financeiras privadas em funcionamento dificulta o estabelecimento de seguros privados. Assim, com o desmoronamento de um antigo sistema de seguridade social, em um momento no qual há sérios obstáculos para uma alternativa privada, a estrutura remanescente lembra cada vez mais o tipo de ajuda aos pobres que os países avançados em bom momento deixaram para trás.

Um cenário similar pode ser descrito para aqueles países latino-americanos que se envolveram em uma estratégia neoliberal de ajuste. A política social tradicional, na maior parte de países latino-americanos, pode ser melhor descrita como uma combinação de seguros sociais ocupacionais que favorecem os já privilegiados tais como os funcionários públicos e a "aristocracia operária", com uma forte presença do clientelismo. Nesse contexto, a hiperinflação e a sonegação geram sérios problemas fiscais, e a realização de esforços mais agressivos de reformas sociais tem sido politicamente difícil. Por essa razão, e também por outras, a experiência chilena de privatização é bastante interessante.

O estudo de Huber indica que a privatização do sistema de seguridade social chileno até o momento tem prós e contras.⁵⁷ A adoção de um esquema de pensões baseado em fundos de aposentadoria individuais e privados necessitou de altos subsídios públicos e, com isso, o efeito líquido é de fato o de um subsídio ao bem-estar privado. Os custos operacionais são também proibitivos, e dado que a cobertura é financiada exclusivamente pelos empregados, a proporção da população coberta não é muito significativa. Os novos esquemas privados podem cobrir razoavelmente bem a parcela da força de trabalho mais privilegiada e segura, mas são essencialmente inaplicáveis para a grande massa de assalariados mais marginalizados, sem falar nos desempregados. Em outras palavras, a privatização no Chile significou em grande medida uma repetição de muitas das falhas que caracterizavam o sistema público de previdência social. É de se esperar que o novo sistema seja pelo menos mais solvente.

É no mercado de trabalho que a estratégia chilena de liberalização aparece como mais positiva, ao menos a longo prazo. Os níveis de desemprego caíram de catastróficos 30% em 1983 para 5% hoje, e os in-

⁵⁷ Ver nota 2.

vestimentos, o PIB e os salários tiveram um crescimento saudável. Mas isso deve ser considerado em relação a depreciação passada: a renda per capita caiu 26% em 1974-75, e 16% em 1982. Os rendimentos reais em 1988 não foram maiores do que haviam sido antes de Pinochet, mas distribuíam-se muito mais desigualmente.⁵⁸

A resposta distinta exemplificada pelo Brasil e pela Costa Rica foi a de fortalecer a política social, com uma orientação claramente universalista e especialmente no caso da saúde (embora, como aponta Huber, o universalismo desses programas brasileiros seja questionável devido ao alto grau de clientelismo político, e ao aprofundamento da pobreza em muitas áreas urbanas e rurais). No conjunto, o estudo de Huber é pessimista quanto à viabilidade dessa estratégia a longo prazo.⁵⁹ Ela foi possível na Costa Rica somente enquanto a generosa ajuda americana esteve disponível. E, levando-se em consideração a inflação (particularmente no Brasil), o tamanho da dívida externa e o declínio ou estagnação do PIB, o futuro de um plano mais ambicioso de seguridade social parece bastante duvidoso.

Voltando-se finalmente para o regime peculiarmente híbrido de *welfare state* do Leste Asiático, a primeira coisa a ser notada por uma perspectiva comparativa é o atraso no desenvolvimento das políticas de bem-estar social em relação ao PIB atingido. O nível japonês de desenvolvimento econômico já igualou a média da OCDE nos anos 70; a Coreia do Sul e Taiwan atingiram o PIB da Espanha nos anos 70 e de Portugal hoje. Uma explicação comum para esse atraso é a de que a valorização da família, própria ao confucionismo, é um equivalente funcional efetivo, embora os críticos possam sustentar que a sobrevivência de unidades familiares de três gerações se deve, de modo mais realista, à falta de qualquer outra alternativa.

Seja como for, a questão da construção do *welfare state* é hoje intensamente debatida nos três países e as razões para tal debate são variadas. Na Coreia e em Taiwan, a construção de nações democráticas requer a extensão dos direitos de cidadania. Além disso, estes países experimentarão em breve um rápido envelhecimento da população que, combinado à mobilidade e modernização urbanas, causará uma crise crescente na assistência aos idosos. Finalmente, o milagre industrial com baixos salários em Taiwan e na Coreia está atingindo rapidamente a exaustão, implicando a

⁵⁸ Bresser Pereira, 1993, p.37. É também pouco claro quão liberal foi tal estratégia de liberalização. O estímulo aos mercados necessitou de pesados subsídios públicos, como no caso das aposentadorias. Estima-se que os subsídios aos empreendimentos privados no Chile durante os anos oitenta atingiram cerca de 4,3% do PIB (ibid., p.37).

⁵⁹ Ver nota 2.

necessidade de uma reestruturação industrial radical e, na esteira disso, a provável emergência do desemprego e de um grande número de novos problemas para o bem-estar. No muito mais desenvolvido Japão, há evidências crescentes de que o sistema de empregos vitalícios e de garantias do bem-estar propiciadas pelas empresas se enfraquecerá. O equilíbrio da combinação japonesa de benefícios públicos modestos, com suplementos privados e virtual proteção ao emprego (pelo menos para a força de trabalho masculina) repousa não apenas nas responsabilidades familiares de prestar assistência, mas também na garantia de emprego.

As economias que cresceram rapidamente passaram, até agora, mais por uma escassez de mão de obra do que por desemprego, o que evidentemente significou que o riscos para famílias de adultos assalariados foram bem pequenos, e que a capacidade deles prestarem assistência foi razoavelmente grande. Mas isso não tende a continuar indefinidamente.

Até o presente, as respostas para os desafios percebidos no campo da política social se concentraram em duas áreas: o primeiro enfoque, mais cuidadoso, foi o de criar uma rede de seguridade social mais abrangente e universal, tal como exemplificam as reformas na Coreia do Sul no final dos anos 80. Entretanto, tais programas não propiciam uma cobertura universal, nem tampouco níveis de benefícios adequados para manter os beneficiários muito além da subsistência. A reforma bastante recente do sistema de saúde em Taiwan (em setembro de 1994), de início previa torná-lo universal e obrigatório, porém, de fato, ele se mantém voluntário e as lacunas na cobertura tendem a permanecer.

A hesitação dos formuladores das políticas em se comprometer com um sistema genuíno de preservação da renda real se dá, em parte, pelo temor de um rápido envelhecimento da população nas próximas décadas, sendo esse particularmente o caso do Japão, onde os conservadores parecem reforçar a valorização confuciana da família como uma estratégia compensatória. Isso é bastante similar à política da democracia-cristã em grande parte da Europa e é basicamente pelas mesmas razões que provavelmente não terá êxito. As mulheres no Japão, na Coreia do Sul, assim como na Alemanha e na Itália, estão tendo menos filhos (a taxa de fertilidade no Japão está hoje bem abaixo da de reposição) e estão participando cada vez mais do mercado de trabalho. Além disso, o envelhecimento da população no Japão, em termos comparativos, é bastante concentrado nos muito velhos — aqueles com necessidades de assistência particularmente intensas. A porcentagem de pessoas com oitenta anos ou mais triplicará em 2020.⁶⁰

⁶⁰ OCDE, 1994a, tabela 15.

Uma outra preocupação dos governos é com o impacto possivelmente negativo que a expansão da seguridade social pode causar na poupança. O milagre econômico dos tigres asiáticos baseou-se no nível alto de poupança, mais do que no keynesianismo: as famílias pouparam devido à falta de seguridade social adequada e teme-se, portanto, que um modelo real de *welfare state* possa acabar com esse incentivo. Além disso, uma vez que essas economias se caracterizam por um crescimento contínuo e por uma distribuição da renda notavelmente igualitária, há alguma legitimidade no argumento de que a maior parte das famílias é capaz de poupar — ao menos se são urbanas e possuem um provedor empregado no setor primário.

CONCLUSÕES

Com exceção de alguns casos, o quadro dominante, com respeito ao *welfare state*, é o de uma “paisagem congelada”. A resistência à mudança é esperada: políticas estabelecidas há muito tempo se institucionalizam e criam grupos interestados na sua perpetuação. Assim, sistemas de seguridade social não se prestam facilmente a reformas radicais, e, quando estas se realizam, tendem a ser negociadas e consensuais. A Europa Continental é o caso mais claro de impasse, enquanto a Austrália e a Escandinávia representam a mudança por meio da negociação. No outro extremo, no Chile e nos antigos países comunistas, mudanças de grande escala ocorreram contra o pano de fundo do colapso ou da destruição da estrutura organizacional existente. Entre esses dois pólos estão os países que, como a Grã-Bretanha ou os Estados Unidos, passaram por uma depreciação mais gradual, simultânea ao enfraquecimento do sindicalismo.

A deterioração dos mecanismos abrangentes e centralizados de construção do consenso na Escandinávia, e especialmente na Suécia, durante a década passada foi uma das principais causas das dificuldades que agora ameaçam o famoso modelo sueco. A sua capacidade duradoura de conciliar objetivos de bem-estar ambiciosos e igualitários com o pleno emprego passou por um sério desgaste.

Há um *trade-off* aparentemente universal entre igualdade e pleno emprego. Pode ser que as raízes desse dilema repousem principalmente na nova ordem mundial, mas nosso estudo identificou causas nacionais significativamente distintas. No interior do grupo de *welfare states* avançados, apenas alguns poucos deram passos radicais de recuo ou desregulamentação do sistema existente. Todos, entretanto, foram obrigados a cortar benefícios ou introduzir medidas de flexibilização. Como vimos,

aqueles que seguem uma estratégia mais radical de liberalização são melhor sucedidos em termos de emprego, mas pagam um alto preço em desigualdade e pobreza. De modo contrário, aqueles que resistem à mudança pagam o preço do desemprego alto — a Europa Continental em particular.

Embora alguma percepção desse *trade-off* entre igualdade e eficiência tenha sempre dominado os debates sobre a política social, há um amplo consenso já há algumas décadas quanto ao fato de que o *welfare state* keynesiano forneceu uma solução de soma positiva. Hoje, há poucos que sejam otimistas em relação à descoberta de uma "terceira via" não-problemática. Mesmo assim, muitos dos países que pesquisamos perseguem estratégias formuladas para mediar ou amenizar esse *trade-off*. Um grupo, representado pela Austrália e pelo Canadá, combina a liberalização e a mudança em direção a uma maior seletividade e focalização com uma ampliação concomitante dos benefícios para aqueles mais vulneráveis. Esse enfoque seletivo é amplo e tem como meta a segurança contra a miséria abjeta e severas desigualdades. Dados comparativos de renda e pobreza sugerem que tal estratégia é de algum modo bem sucedida, ao menos se comparada aos Estados Unidos. Esses países usufruíram de um desempenho em termos de empregos que se iguala à americana, mas sem taxas alarmantes de empobrecimento.

Uma outra estratégia, evidente na Escandinávia, consiste em deslocar as bases do *welfare state* da preservação passiva da renda real para a promoção do emprego (e da família). A era do crescimento do emprego público chegou claramente ao fim e, no seu lugar, as políticas se dirigem ao fortalecimento de compromissos de longa data com medidas ativas dirigidas ao mercado de trabalho, tais como o treinamento e a promoção da mobilidade da força de trabalho, assim como os subsídios aos salários. A Escandinávia parece ter aceito o fato de que desigualdades maiores são inevitáveis, mas busca criar garantias de que elas não venham a se concentrar em nenhum estrato particular da sociedade, ou de que não venham a tornar-se permanentes na vida das pessoas. Assim, pode-se dizer que os *welfare states* nórdicos capitaneiam uma estratégia de "investimento social". Esses países não escaparam dos altos níveis de desemprego e estão, ao mesmo tempo, obrigados a fazer cortes significativos nos níveis dos benefícios sociais. Ainda assim, as suas taxas de desemprego devem ser avaliadas contra o pano de fundo das taxas muito elevadas de participação ativa no mercado de trabalho, e, ao contrário da Europa Continental, dos graus muito modestos de marginalização social, exclusão e desemprego entre os jovens.

De modo mais geral, se um retorno ao pleno emprego terá que contar com uma maior desigualdade de ganhos e com uma profusão de em-

pregos mixos no setor de serviços, a adoção de política ativas de investimento social devem diminuir a possibilidade de que determinados grupos se tornem perdedores crônicos. Os empregos mixos constituem apenas um problema marginal para o bem-estar e podem até ser benéficos quando são apenas temporários, ou são um início mais fácil para os que deixaram a escola ou para trabalhadores pouco especializados (freqüentemente imigrantes). Mas tornam-se um problema mais sério quando se transformam em armadilhas sem saída para as carreiras. Sabemos que a educação e a especialização oferecem mais oportunidades para que as pessoas encontrem melhores empregos. Disso se segue que uma estratégia de criação de empregos baseada em baixos salários pode ser reconciliada com a igualdade se há garantias de mobilidade e de aperfeiçoamento.

A privatização dos programas de bem-estar social é uma das estratégias mais defendidas na presente crise do *welfare state*. De fato, ela é promovida por duas razões distintas: a primeira com o objetivo de diminuir o gasto público e de estimular a independência; a segunda, visando responder às demandas mais diferenciadas e individualistas da sociedade "pós-industrial". Na prática houve, contudo, muito poucas reformas substanciais desse tipo. Apesar disso, um processo "silencioso" de privatização pode estar a caminho em muitos países, causado principalmente pela erosão gradual dos níveis dos benefícios ou dos serviços. Devemos mencionar aqui também a experiência sueca de permitir uma maior competição entre os fornecedores de serviços, ainda que sob normas rígidas.

Se a privatização gera uma transferência das responsabilidades pelo bem-estar para as empresas, então é muito improvável que se torne uma panacéia. A experiência norte-americana mostra que os planos de empresas, especialmente aqueles de benefícios diferenciados, enfrentam problemas semelhantes aos dos esquemas públicos. Além disso, tais esquemas empresariais são cada vez menos viáveis em uma estrutura de empregos dominada pelos serviços, em que as empresas são menores e os trabalhadores menos sindicalizados. A alternativa está nos fundos de poupança individuais, que dificilmente fornecerão garantias substanciais de bem-estar, ou nos planos de seguro individual (tais como o modelo chileno ou os planos do tipo do Individual Retirement Accounts, em rápida expansão nos Estados Unidos). Na Europa e nos Estados Unidos, esses planos têm aspectos positivos: além de incentivarem a poupança, permitem que os indivíduos moldem seu próprio plano de bem-estar. Mas ao se pretender transformá-los em um substituto, mais do que em um suplemento, aos esquemas públicos, sua capacidade de proporcionar a seguridade social de modo universal é bastante duvidosa. A experiência chilena sugere que a cobertura tende a ser incompleta e os custos administrativos bastante

altos. Além disso, em toda parte, o crescimento de tais planos foi estimulado por subsídios públicos, tais como tratamentos fiscais favoráveis.

Embora possa ser ainda muito cedo para se afirmar com segurança, duas orientações parecem estar se desenvolvendo na área dos direitos previdenciários. A primeira, exemplificada pela experiência australiana, consiste na conversão de direitos universais em benefícios focalizados. A segunda, exemplificada pelo desenvolvimento no campo das pensões privadas nos Estados Unidos e pela recente reforma na Suécia, envolve um abandono dos benefícios baseados em padrões gerais de adequação, em direção à adoção de um critério atuarial para a definição de benefícios.

Um dos problemas cruciais dos *welfare states* avançados é que os seus programas de transferência foram pervertidos ao longo das últimas décadas. Para facilitar a reestruturação industrial, programas de preservação da renda real transformaram-se em mecanismos de intervenção no mercado de trabalho que acabaram por produzir incentivos para não trabalhar. Especialmente em países da Europa Continental, a estratégia de redução do trabalho exacerbou, mais do que amenizou, o problema do emprego. Isso agrava o peso dos encargos trabalhistas para os "incluídos" e eleva conseqüentemente os custos de entrada para os "excluídos", tais como os jovens, aumentando assim a dependência familiar em relação à estabilidade de emprego e ao salário do provedor (normalmente homem).

Há pouca dúvida de que o *welfare state* futuro enfrenta o desafio de harmonizar o emprego feminino e a constituição de família. As mulheres querem empregos e uma maior independência econômica; a família tende a ser mais flexível se depende menos da renda de uma única pessoa; e o custo do envelhecimento da população diminuirá com a elevação da fertilidade. A experiência escandinava demonstra que estas demandas podem ser harmonizadas por uma rede ampla de serviços. Mas as pressões fiscais enfrentadas pelos *welfare states* contemporâneos geralmente proíbem tal expansão do setor público e os altos custos representados pelos salários fazem com que seja improvável no setor privado.

Por último, não devemos esquecer que o ímpeto inicial por trás do *welfare state* do pós-guerra ia além das preocupações limitadas à política social. Como um mecanismo de integração social, de erradicação das diferenças de classe e de construção nacional, os *welfare states* avançados foram enormemente bem sucedidos. Parte da crise atual pode ser simplesmente uma questão de pressões financeiras e de desemprego crescente. Em parte, ela está relacionada também às demandas menos tangíveis por novos modos de integração social, solidariedade e cidadania. O mercado pode ser de fato um mecanismo eficiente de alocação de recursos, mas não de construção de solidariedade. Há pouca dúvida de que tais qualidades menos

tangíveis constituem um elemento importante da evolução dos *welfare states* embrionários nas novas democracias industriais da Ásia, do Leste Europeu, e da América do Sul. Não se pode desconsiderar os efeitos econômicos do *welfare state*. Mas tampouco podemos esquecer que a única razão para promover a eficiência econômica é a de garantir o bem-estar.

GOSTA ESPING-ANDERSEN é professor de sistemas sociais comparados da Universidade de Trento, Itália. Nesta mesma área temática, publicou anteriormente em *Lua Nova* (número 24, 1991) “As três economias políticas do *welfare state*”.

Apêndice Tabela 1 - Seguridade social e gastos com saúde em termos de porcentagem do produto interno bruto.

1. Europa Ocidental	
Dinamarca (1990)	38,4
França (1990)	27,4
Alemanha (RFA, 1989)	22,8
Noruega (1990)	32,0
Suécia (1986)	31,3
2. Europa do Leste	
Tchecoslováquia (1991)	21,7
Hungria (1986)*	16,2
Polônia (1986)*	17,1
URSS (1986)*	15,5
3. América do Norte e os Antípodas	
Austrália (1991)	15,1
Canadá (1989)	19,1
Nova Zelândia (1991)	19,6
Estados Unidos (1991)	10,5
4. América do Sul e Ásia Oriental	
Argentina (1987)	6,5
Brasil (1991)	10,3
Chile (1988)	9,9
Costa Rica (1991)	11,0
Japão (1986)	12,2

Fontes: IMF, *International Government Statistics*. Washington, DC, 1993; e ILO, *The Cost of Social Security*. Genebra, 1991.

* Nota: os dados ILO não são inteiramente comparáveis com os dados IMF. Observar também que as porcentagens para os países ex-comunistas são calculadas em termos do produto material líquido.

Apêndice Tabela 2 - Porcentagem de idosos (com 60 anos ou mais) da população.

1. Europa	
República Tcheca	16,6
França	18,9
Alemanha	20,9
Hungria	19,0
Itália	19,9
Noruega	21,2
Polônia	14,8
Rússia	15,3
Suécia	23,4
2. As Américas	
Argentina	15,3
Brasil	7,1
Canadá	15,7
Chile	8,9
Costa Rica	6,4
Estados Unidos	16,9
3. Ásia e o Pacífico	
Austrália	15,3
Japão	17,2
Coreia do Sul	7,4
Nova Zelândia	15,1

Fontes: United Nations. New York, *Demographic Yearbook*, 1993.

BIBLIOGRAFIA

- Atkinson, A.B. and M.Rein. *Age, Work and Social Security*. St. Martin's Press, New York, 1993
- Atkinson, A.B. and G.V. Mogensen. *Welfare and Work Incentives*. Clarendon Press, Oxford, 1993.
- Baumol, W. "The macro-economics of unbalanced growth", *The American Economic Review*, 57, 1967, pp.415-426.
- Blank, R. "Does a larger safety net mean less economic felexibility?", in R.Freeman (ed.), *Working Under Different Rules*. Russel Sage, New York, 1993.
- Bresser Pereira, L. "Economic reforms and economic growth: efficiency an politics in Lain America", in L. Pereira, J.M. Maravall e A. Przeworski (orgs.). *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- Buechtemann, C. *Employement Security and Labor Market Behaviour*. ILR Press, Ithaca, New york, 1993.
- Burda, M. "Unemployment, Labor Markets and structural change in Eastern Europe". *Economic Policy*, 16, 1993.
- Burkhauser, R. Et al. "Wife or Frau, women do worse", *Demography*, 28, 1991, pp. 353-360
- Burthless, G. (ed.). *A Future of Lousy Jobs?*. Brooking Institute, Washington, DC, 1990
- Calmfoss, L. and J.Driffill. "Bargaining, structure, corporatism, and macroeconomic performance", *Economic Policy*, 6, 11988, pp. 14-61.

- Cameron, D. "Social democracy, corporatism, labor quiescence, and the representation of economic interest", in J. Goldthorp (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Clarendon Press, Oxford, 1994.
- Chan, H. "Ageing in Taiwan", in D. Phillips, (ed.). *Ageing in East and South Asia*. Edward Arnold, London, 1992.
- Choi, S. "Ageing and social welfare in South Korea", in D. Phillips (ed.). *Ageing in East and South Asia*. Edward Arnold, London, 1992.
- Cornia, A. "Poverty, food, consumption and nutrition during the transition to the market economy in Eastern Europe", *The American Economic Review*, May 1994, pp. 297-302.
- Danziger, S. and P. Gottschalk. *Uneven Tides: Rising Inequality in America*. Russel Sage, New York, 1993.
- Esping-Andersen, G. *Changing Classes*. Sage, London, 1993.
- _____. "Welfare states and the economy", in N. Smelser e R. Swedberg (eds.). *Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press, Princeton, 1994.
- _____. "Decommodification and work absence in the welfare state", in J.E. Kolberg (ed.). *Between Work and Social Citizenship*. M. E. Sharpe, Armonck, New York, 1992.
- European Community. *Employment in Europe*. Brussels, 1989.
- _____. *Green Paper on European Social Policy* (communication by MR. Flynn). DG5, Brussels, 1993b.
- _____. *Social Protection in Europe*. Brussels, 1993b.
- Freeman, R. "How labor fares in different countries". in R. Freeman (ed.). *Working Under Different Rules*. Russel Sage, new York, 1993.
- _____. and L.Katz (eds.). *Differences and Changes in Wage Structure*. University of Chicago Press, Chicago, 1994.
- Gottschalk, P. "Changes in inequality of family income in seven industrialized countries" in *American Economic Review*, N. 2, 1993, pp.136-142.
- Hashimoto, A. "Ageing in Japan" in D.Phillips (ed.). *Ageing in East and South East Asia*. Edward Arnold, London, 1992.
- ILO (International Labour Organization). *The const of Social Security*. Geneva, 1991.
- IMF (International Monetary fund). *International Government Statistics*. Washington,DC, 1993.
- Jencks,C. and Peterson, P. *The Urban Underclass*. Brooking Institute, Washington, DC,1993.
- Katzenstein, P. *Small States in World Markets*. Cornell University Press, Ithaca, New York, 1985.
- Korpi, W. *Halkar Sverige Efter*. Carlssons, Stocholm,1993
- Lindbeck, Assar. "The Welfare state and the employment problem", *The American Economic Review*, may 1994, pp.71-75
- Lynch, L. "Payoffs to alternative training strategies" in R. Freeman (ed.). *Working Under Different Rules*. Russel Sage, New York, 1993.
- Mishel, L. and Berstein, J. *The State of Working America*. 1993-1993. ME. Sharpe, Armock, New York, 1993.
- Moffitt,R. "The distribution of earnings and the welfare state" in G. Burtless (ed.). Op. cit., 1990.
- OECD (Oganization of Economic Co-operation and Development). *Ageing Populations*. Paris, 1988.
- _____. *Employment Outlook*. Paris, 1993.
- _____. *New Orientations for Social Policy*. Paris, 1994a.
- _____. *Unemployment in Transition countries: Transient or Persistent?*. Paris, 1994b.
- Przeworski, A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- Room, G. *New Poverty in the European Community*. Macmillan, London,1992.

- Soskice, D. "Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 6, n.4, 1990.
- Streeck, W. *Social Institutions and Economic Performance*. Sage, London, 1992
- United Nations. *Demographic Yearbook*. New York, 1993.

O FUTURO DO WELFARE STATE NA NOVA ORDEM MUNDIAL

GOSTA ESPING-ANDERSEN

Os *welfare states* enfrentam um *trade-off*, que parece ser universal, entre a criação de empregos e a igualdade. Apesar da globalização ser um componente do dilema, um estudo comparativo de tipos diferentes de welfare state mostra que os arranjos institucionais e as estratégias nacionais de provisão de bem-estar permanecem como variáveis-chave para avaliar o panorama atual e as perspectivas do *welfare state* no século XXI.

AFTER THE GOLDEN AGE: THE FUTURE OF THE WELFARE STATE IN THE NEW GLOBAL ORDER

The welfare states face a trade-off that seems to be universal, between the creation of jobs and equality. Despite global interdependence being a feature of the dilemma, a comparative study of different kinds of welfare states shows that the institutional makeup and the national strategies of welfare provision persist as key variables for appraising the present panorama and the perspectives of the welfare state in the twentieth-first century.