

Os modelos de sistema de proteção social brasileiro e mediterrâneo: uma análise comparada
The Brazilian and Mediterranean social protection system models: a comparative analysis

Paulo José Whitaker Wolf¹

Giuliano Conto de Oliveira²

**SESSÃO ORDINÁRIA – ÁREA 5 – ESTADOS E NAÇÕES: ECONOMIA POLÍTICA DO
CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

Resumo: Sistemas de proteção social são mecanismos criados pela sociedade tendo em vista proteger seus membros contra aquilo que pode limitar a sua capacidade de atender as suas necessidades fundamentais. Esses arranjos variam em função do papel do Estado relativamente às demais formas de provisão, o qual depende do perfil das políticas públicas, em geral, e das políticas econômica e social, em particular. O objetivo desse artigo é analisar o perfil dos sistemas de proteção social do Brasil e dos países mediterrâneos e, mais especificamente, da Espanha, da Itália, da Grécia e de Portugal, bem como seu impacto sobre as condições de vida prevalentes em cada um deles. Argumenta-se que Brasil e os países mediterrâneos apresentam modelos de sistema de proteção social muito semelhantes e que o processo de sofisticação desse arranjo institucional foi possível apenas em razão de circunstâncias históricas excepcionais, haja vista o elevado grau de heterogeneidade de suas sociedades, ainda que em diferentes graus. Contudo, embora possuam modelos de sistema de proteção social muito semelhantes, a condição de subdesenvolvimento prevalente no Brasil explica os melhores resultados das políticas públicas adotadas nos países mediterrâneos no que se refere aos seus efeitos sobre as condições de vida, embora esses países também não sejam plenamente capazes de garantir a proteção dos indivíduos e de sua dignidade contra os assaltos impostos pela lógica de funcionamento do capitalismo contemporâneo.

Palavras-chave: Sistemas de proteção social; Brasil; Europa Meridional.

Abstract: Social protection systems are mechanisms created by each society to protect its members against what may limit their ability to meet their fundamental needs. These arrangements vary according to the role of the State in relation to other forms of provision, which depends on the profile of public policies in general and of economic and social policies in particular. The aim of this paper is to analyze the profile of social protection systems of Brazil and the Mediterranean countries, and, more specifically, of Spain, Italy, Greece and Portugal, as well as their impact on the living conditions prevailing in each one of them. It argues that Brazil and the Mediterranean countries present very similar social protection system models and that the process of sophistication of these institutional arrangements was possible only because of exceptional historical circumstances, given the high degree of heterogeneity of their societies, despite its different grades. Even presenting very similar social protection system models, the underdevelopment condition of Brazil explains the better results of the public policies adopted in the Mediterranean countries with regard to their effects on living conditions, although these countries are not fully capable of ensuring the protection of individuals and their dignity against the assaults imposed by the logic of modern capitalism.

Keywords: Social protection systems; Brazil; Europa Meridional.

JEL Code: I00; I18; I28; I31; I38.

¹ Doutorando em economia no Instituto de Economia da Unicamp. Contato: paulowolf@gmail.com

² Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Contato: giuliano@eco.unicamp.br

1 Introdução

O capitalismo, enquanto sistema de produção orientado para a acumulação da riqueza sob a forma monetária, não possui qualquer compromisso com a proteção da dignidade humana. Como diria Polanyi (1944), ao transformar os indivíduos em meras engrenagens desse processo, ele ameaça destruir a substância humana da sociedade, que, então, é levada a criar mecanismos para se proteger. É, pois, nesse sentido que devem ser entendidos os “sistemas de proteção social”.

De fato, os sistemas de proteção social nada mais são do que a articulação entre as diferentes formas por meio das quais os indivíduos podem atender as suas necessidades fundamentais, isto é, aquelas que derivam dos riscos a que está sujeita a vida no capitalismo. Esses arranjos se diferenciam pelo papel do Estado relativamente ao mercado e a família no atendimento dessas necessidades.

O papel do Estado depende do perfil das políticas públicas, isto é, a forma por meio da qual o Estado é capaz de intervir na realidade com o intuito de preservá-la ou alterá-la em dado sentido. Dentre as políticas públicas, destacam-se as políticas econômica e social, uma vez que ambas reúnem os principais instrumentos por meio dos quais o Estado é capaz de afetar a capacidade dos indivíduos de obter um rendimento e de convertê-lo em um conjunto de bens e serviços essenciais.

Sistemas de proteção social mais sofisticados, caracterizados por políticas econômica e social mais fortes e mais articuladas entre si, demonstram maior capacidade de assegurar a todos os indivíduos a possibilidade de contribuir e partilhar da riqueza social e, portanto, de assegurar menores níveis de miséria e de pobreza, bem como de desigualdades sociais.

O perfil das políticas públicas, em geral, e das políticas econômica e social, em particular, depende do processo de interação entre grupos sociais com diferentes preferências e com diferentes capacidades de impor essas preferências sobre os demais. Dessa forma, as políticas públicas são o resultado da correlação de forças entre os diferentes grupos que compõem determinada sociedade, sendo a materialização das preferências dos grupos mais poderosos.

Esse processo político se desenvolve no âmbito de circunstâncias históricas específicas, capazes de alterar os seus resultados. E aqui incluem-se não apenas o conjunto de eventos econômicos, sociais e políticos em determinada sociedade, em determinado momento histórico, mas também o conjunto de normas e regras, mais ou menos formais, que orienta a vida social, ou seja, as instituições. Enquanto os eventos são frequentemente responsáveis por introduzir um elemento de ruptura no perfil das políticas públicas, as normas e regras são responsáveis por introduzir um elemento de continuidade, ou, ainda, de inércia, no perfil dessas políticas.

As preferências dos grupos em interação dependem, por seu turno, da forma como eles percebem as consequências possíveis desses arranjos, isto é, os seus benefícios e custos. Nesse caso, arranjos mais sofisticados tendem a ser mais prováveis e resilientes em sociedades menos heterogêneas, isto é, com clivagens menores e menos explícitas, do ponto de vista material e imaterial, uma

vez que, nesses casos, os benefícios e custos se distribuem de forma menos assimétrica entre os diferentes grupos que as compõem. Uma vez que a maioria desses grupos possuem razões para considerar esses arranjos como sendo vantajosos, uma mudança na correlação de forças entre eles levará a ajustes apenas residuais em suas políticas, uma vez que eles tenham surgido.

Isso quer dizer, portanto, que o grau de sofisticação de um sistema de proteção social não depende apenas do grau de desenvolvimento das forças produtivas do país em que eles surgiram e se desenvolveram, ainda que esta seja condição necessária para assegurar a sua viabilidade financeira, uma vez que isso assegura maior capacidade de gerar os recursos necessários para arcar com os elevados custos associados a esse sistema. Não por outra razão, países com o mesmo grau de desenvolvimento das forças produtivas possuem sistemas de proteção social muito diferentes entre si, o que se reflete nas condições de vida prevalentes em cada um deles³.

Nesse contexto, o objetivo desse artigo é analisar o modelo dos sistemas de proteção social do Brasil e dos países mediterrâneos e, mais especificamente, da Espanha, da Grécia, da Itália e de Portugal, bem como seu impacto sobre as condições de vida prevalentes em cada um deles. Em função do elevado grau de heterogeneidade de suas sociedades, Brasil e países mediterrâneos foram capazes de criar sistemas de proteção social mais sofisticados em circunstâncias históricas excepcionais. O Brasil apresenta condições de vida inferiores às dos países mediterrâneos em função do seu maior atraso econômico e social, que impede que eles realizem os investimentos necessários.

O artigo está organizado em mais três seções, além dessa introdução e da conclusão. Na próxima seção, analisa-se o perfil do sistema de proteção social brasileiro. Em seguida, analisa-se o perfil do sistema de proteção social dos países mediterrâneos. Em ambos os casos, ênfase especial é atribuída aos segmentos de previdência social, saúde, assistência social, educação, benefícios familiares e mercado de trabalho, considerando-se o período de 1990 a 2010. Depois, essas experiências são contrastadas, inclusive a partir de evidências a respeito do perfil desses arranjos e de seu impacto sobre as condições de vida prevalentes em cada um deles a partir da análise de indicadores selecionados para o período em questão.

2 O sistema de proteção social brasileiro

Em uma sociedade profundamente heterogênea como a brasileira, a constituição de um sistema de proteção social mais sofisticado foi possível apenas em circunstâncias históricas excepcionais. De fato, o processo de transição para a democracia que culminou na Constituição Federal de 1988 (CF/88) assegurou que os grupos sociais mais favoráveis a um aumento do papel do Estado no atendimento das necessidades fundamentais relativamente às demais formas de provisão prevalecessem sobre aqueles que defendiam o processo contrário, alterando o sistema de proteção social

³ A respeito dessas questões, ver Wolf e Oliveira (2016).

cuja construção iniciou-se nos processos de urbanização e industrialização do país na década de 1930 e consolidou-se no regime autoritário iniciado na década de 1960. Entretanto, tão logo essas circunstâncias históricas excepcionais deixaram de existir, a correlação de forças se alterou mais uma vez e as pressões para reverter os avanços anteriores aumentaram consideravelmente. De fato, a partir da segunda metade da década de 1990, verificou-se a descaracterização do sistema de proteção social concebido pela CF/88 por meio de ajustes dentro da lei e, algumas vezes, da própria lei.

Desde os preparativos do Plano Real, a política econômica no Brasil possui como objetivo principal a estabilidade de preços. Isso foi consolidado com a adoção do tripé baseado no regime de câmbio flutuante, para a política cambial, no regime de metas para a inflação, para a política monetária, e no regime de metas superávit primário, para a política fiscal.

No que se refere ao sistema de previdência social, existe um regime geral para o setor privado que é operado no âmbito do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e regimes especiais para o setor público que são operados no âmbito de outros institutos, contemplando pensões por idade, invalidez, doença, acidente, maternidade e morte. O sistema é financiado por contribuições dos beneficiários e dos empregadores, no caso dos assalariados, e apenas dos beneficiários, no caso dos autônomos, cabendo ao Estado cobrir as despesas com administração e eventuais insuficiências de recursos. O acesso aos benefícios depende do pagamento das contribuições por determinado tempo. Eles são proporcionais aos rendimentos regulares e variam de acordo com a idade e o tempo de contribuição do beneficiário. Entretanto, as regras para o acesso, bem como o valor dos benefícios, variam consideravelmente entre os diferentes regimes de previdência. De fato, o regime geral tende a possuir regras mais rígidas e benefícios reduzidos, ao passo que os regimes especiais tendem a possuir regras menos rígidas e benefícios elevados (Rangel et al., 2009).

Embora o sistema de previdência social tenha avançado bastante no que se refere à cobertura dos indivíduos, nem todos os que possuem alguma ocupação estão registrados em algum dos regimes. Além disso, as regras mais rígidas e o valor reduzido dos benefícios concedidos e pagos pelo INSS induzem aqueles que podem aderir ao sistema de previdência complementar operado pelo setor privado, o que é, inclusive, incentivado pelo Estado, por meio de isenções fiscais. Esse sistema de previdência complementar pode ser operado por institutos abertos, acessíveis a qualquer indivíduo, ou fechados, acessíveis apenas aos indivíduos de uma dada entidade.

Já no que se refere à assistência social, existe um mesmo sistema para todos, o qual é operado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), contemplando transferências de renda para aqueles que não podem sobreviver por seus próprios meios, além de medidas voltadas para a recuperação e a reintegração dos beneficiários na sociedade. O sistema é financiado por meio de impostos e o acesso aos benefícios depende de residência e de comprovação de necessidade. A administração do sistema é realizada nos níveis federal, estadual e municipal, por meio de Conselhos

de Assistência Social, e conta com grande participação da sociedade nesse processo, por meio de Conferências de Assistência Social realizadas periodicamente (Jaccoud et al., 2009).

A despeito da importância de transferências de renda como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Transferência Direta de Renda com Condiionalidades (Bolsa Família), as regras para o acesso são rígidas, de modo que muitos dos que não podem sobreviver por seus próprios meios não têm acesso a elas, e os seus valores são baixos, de modo que aqueles que têm acesso não são capazes de atender as suas necessidades fundamentais. Além disso, as medidas voltadas para a recuperação e reintegração dos beneficiários na sociedade não são suficientes para recuperar a sua autonomia e, assim, superar a sua situação de vulnerabilidade socioeconômica.

No que diz respeito à saúde, existe um mesmo sistema para todos, o qual é operado no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), contemplando serviços de promoção da saúde e de prevenção, diagnóstico e tratamento de enfermidades. O sistema é financiado por meio de impostos e o acesso depende apenas de residência no país, não envolvendo qualquer pagamento pelos serviços de saúde por parte do usuário. A porta de entrada do sistema são os serviços de saúde primários, que são os serviços mais gerais, sendo, então, seguidos pelos serviços secundários, que são os serviços mais específicos, e, finalmente, pelos serviços terciários, que são os serviços mais complexos. Os serviços de saúde são prestados fundamentalmente pelo setor público, ainda que também possa ser prestado pelo setor privado a serviço do setor público. A administração do sistema é realizada nos níveis federal, estadual e municipal, por meio de Conselhos de Saúde, e conta com grande participação social nesse processo, por meio de Conferências de Saúde (Piola et al., 2009).

Embora o SUS tenha se consolidado como o maior sistema de saúde público, universal e gratuito do mundo e se tornado referência na prevenção, diagnóstico e tratamento de diversas enfermidades, a oferta não é capaz de atender a demanda por serviços de saúde de forma adequada, diante dos investimentos insuficientes em infraestrutura e em profissionais, o que tem como consequência elevado tempo de espera para a realização de consultas, exames e procedimentos, por exemplo. Isso estimula aqueles que têm condições a recorrer ao sistema de saúde operado pelo setor privado por meio do pagamento direto pelos serviços de saúde ou da aquisição de planos de saúde, contando para isso com incentivos do Estado, na forma de isenções fiscais.

Já no que diz respeito à educação, existe um mesmo sistema para todos, contemplando o ensino pré-escolar, o ensino fundamental, o ensino médio e profissionalizante e o ensino superior. O sistema é financiado por meio de impostos e o acesso depende apenas de residência, não envolvendo qualquer pagamento por parte do usuário não apenas no ensino compulsório, mas em todos os níveis de ensino. Apenas o ensino fundamental e o ensino médio normal e profissionalizante são compulsórios, o que significa que as vagas são garantidas para todos apenas nesses níveis de ensino. Os serviços são prestados fundamentalmente pelo setor público. A administração do sistema é reali-

zada nos níveis federal, estadual e municipal, por meio dos Conselhos de Educação, e conta com grande participação da sociedade nesse processo, por meio das Conferências de Educação realizadas periodicamente (Corbucci et al., 2009).

Embora o sistema de educação público tenha avançado bastante no que se refere à cobertura dos indivíduos no ensino compulsórios, nessa esfera também a oferta não é capaz de atender a demanda pelos serviços de forma satisfatória, em vista da insuficiência de recursos relativamente à demanda social por esses serviços, tendo como consequência elevados níveis de defasagem e de evasão escolar nesses níveis de ensino, por exemplo. Com efeito, essa condição induz aqueles que podem recorrer ao sistema de ensino operado pelo setor privado, o que é, inclusive, incentivado pelo Estado por meio de isenções fiscais não apenas aos usuários, mas também as instituições que comprovem a sua natureza filantrópica, como é o caso das escolas confessionais.

Além disso, embora tenha aumentado, o grau de escolaridade ainda é baixo no Brasil. A restrição de vagas no ensino superior público e a necessidade de pagamento no ensino superior privado faz com que muitos interrompam os estudos no ensino médio. É recente o processo de expansão das vagas no ensino superior público e o desenvolvimento de mecanismos de apoio do Estado aos alunos do ensino superior privado, na forma de bolsas de estudo, como o Programa Universidade para Todos (Prouni), bem como de empréstimos em condições relativamente mais vantajosas em termos de custos e prazos, como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

No que se refere à regulação das relações individuais e coletivas de trabalho, existe um regime geral para o setor privado regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e regimes especiais para o setor público regidos por estatutos próprios, contemplando regras de admissão e demissão, remuneração, jornada de trabalho, descanso semanal e férias, trabalho de mulheres e menores, trabalho de crianças, condições de saúde, higiene e segurança, sindicalização e greve. Entretanto, o rigor da legislação trabalhista varia consideravelmente com o regime, assegurando menor proteção para o regime geral e maior proteção para os regimes especiais (Gonzalez et al., 2009).

As políticas ativas de mercado de trabalho, que contemplam medidas destinadas a facilitar o ingresso no mercado de trabalho e, uma vez nele, a sua mobilidade entre diferentes setores, empresas e atividades, são bastante recentes e operadas no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Elas são financiadas por meio de impostos e o acesso depende apenas de residência. Essas medidas envolvem, por exemplo, assistência aos indivíduos na busca de vagas e a garantia de que eles terão as capacitações necessárias para assumir essas vagas, como serviços de intermediação e de qualificação profissional. Elas também podem ser voltadas para estimular as empresas a aumentarem as suas contratações, sobretudo para grupos de inserção precária no mercado de trabalho, como pagamento de parte dos rendimentos e isenções fiscais. Podem ser ainda de estímulo ao negócio próprio, como forma de produzir emprego para si e também para outros, como

serviços de orientação e empréstimos em condições vantajosas para pequenas e médias empresas, para cooperativas e para autônomos.

A despeito disso, o mercado de trabalho no Brasil ainda é caracterizado por elevados níveis de desemprego e reduzidos níveis de emprego. Os rendimentos são reduzidos e a dispersão entre as diversas ocupações é bastante elevada. A estabilidade é reduzida e a rotatividade é elevada. Além disso, o mercado de trabalho informal ainda é muito grande no país, embora não assegure nenhum tipo de proteção diante da falta de registro do contrato de trabalho.

Por fim, os benefícios destinados às famílias são pouco desenvolvidos. Eles se restringem à pensão por maternidade e ao auxílio por filhos no âmbito da previdência social, restringindo-se àqueles que pagam contribuições e que têm de suportar regras mais rígidas e valores mais baixos. Os serviços de cuidado são ainda muito pouco desenvolvidos, sobretudo os serviços de cuidado de crianças em idade pré-escolar e de indivíduos com alguma limitação física ou mental, como é o caso de idosos, doentes e portadores de necessidades especiais. Esses serviços são financiados por impostos e o acesso depende apenas de residência, não envolvendo qualquer pagamento por parte do usuário. Entretanto, a oferta não apenas não é capaz de atender a demanda, como não o faz de maneira satisfatória (Rangel et al., 2009; Jaccoud et al., 2009).

3 Os sistemas de proteção social dos países mediterrâneos

Em sociedades profundamente heterogêneas como as dos países mediterrâneos, a constituição de um sistema de proteção social mais sofisticado só foi possível em circunstâncias históricas excepcionais como foi o fim dos regimes autoritários e a transição para a democracia. De fato, a conclusão desse processo na Itália, em 1946 e, depois, na Grécia, em 1975, em Portugal, em 1976, e na Espanha, em 1978, assegurou que os grupos mais favoráveis ao aumento do papel do Estado no atendimento das necessidades fundamentais prevalecessem sobre aqueles que defendiam o processo contrário. Entretanto, tão logo essas circunstâncias históricas excepcionais deixaram de existir, a correlação de forças se alterou mais uma vez e as pressões para reverter os avanços anteriores aumentaram consideravelmente em todos eles.

Esse processo foi reforçado pelo ingresso desses países no projeto de integração regional europeu, o que aconteceu na Itália, em 1951, na Grécia, em 1981, e na Espanha e em Portugal, em 1986. Embora tenham recebido grandes investimentos em setores estratégicos, muitos deles patrocinados pelas políticas comuns do bloco, esses países foram pressionados a implementar reformas importantes no âmbito das políticas econômica e social.

De fato, a união monetária significou a renúncia dos países que adotaram a moeda comum ao controle sobre a política econômica. As políticas monetária e cambial desses países passaram a ser responsabilidade do Banco Central Europeu (BCE), uma instituição supranacional cujo principal objetivo é a estabilidade dos preços. A política fiscal foi mantida a cargo dos governos nacionais,

ainda que sujeita as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que determinava que o orçamento deveria permanecer em equilíbrio ao longo do ciclo de negócios, de modo que o déficit público não fosse superior a 3% e a dívida pública não superasse 60% do PIB, sob pena de sanções. Na prática, isso deveria assegurar a subordinação da política fiscal às diretrizes das políticas cambial e monetária definidas pelo BCE (Arestis e Sawyer, 2011).

No âmbito da política social, não existe uma política social comum, mas apenas diretrizes que os países decidem como seguir. Em geral, essas diretrizes são orientadas pelo “princípio da flexigurança”, que prevê a conciliação entre a desregulamentação do mercado de trabalho e a sofisticação dos demais segmentos do sistema de proteção social. O que ocorreu, entretanto, foi que esses países avançaram na flexibilidade, mas retrocederam na seguridade, inclusive como forma de atender as rigorosas exigências da união monetária. Nesse caso, verificou-se a focalização das políticas públicas na população miserável e pobre, bem como em outros grupos em situação de vulnerabilidade, cabendo aos demais recorrer a outras formas de provisão (Anderson, 2015).

As restrições tornaram-se ainda mais rígidas diante do aprofundamento da crise que atingiu os países europeus em 2008 e que causou o desequilíbrio das contas públicas dos países mediterrâneos. Isso teve como consequência o aumento das pressões para que esses países adotassem rigorosos ajustes fiscais, o que, evidentemente, afetou os seus sistemas de proteção social.

No que se refere à previdência social, existem diferentes regimes para diferentes ocupações operados por diferentes institutos, contemplando pensões por idade, invalidez, doença, acidente, maternidade e morte. O sistema é financiado por contribuições dos beneficiários e dos empregadores, no caso dos assalariados, e apenas dos beneficiários, no caso dos autônomos, cabendo ao Estado cobrir as despesas com administração e insuficiências de recursos. O acesso aos benefícios depende do pagamento de contribuições. Eles são proporcionais aos rendimentos regulares e variam de acordo com a idade e com o tempo de contribuição do beneficiário. Contudo, as regras para o acesso, assim como o valor dos benefícios, variam bastante entre os diferentes regimes de previdência. De fato, os regimes para algumas ocupações apresentam regras mais restritivas e benefícios mais baixos, ao passo que os regimes para outras ocupações possuem regras menos restritivas e benefícios mais altos⁴ (MISSOC, 2016).

Foram implementados grandes esforços no sentido de aumentar a cobertura e reduzir o grau de fragmentação do sistema de previdência social nesses países, com a uniformização e, no limite, a unificação dos regimes existentes. Esses avanços foram menores na Grécia, que possui regimes especiais para muitas ocupações, e maiores na Itália, na Espanha e em Portugal, que possuem um

⁴ Espanha e Portugal possuem fundos de reserva para fazer frente a eventuais problemas no financiamento do sistema de previdência social. O fundo de reserva espanhol foi criado em 2000, ao passo que o português foi criado em 1989. Mesmo operando em regime de repartição simples, sempre que as receitas são superiores às despesas, o excedente é investido no mercado financeiro como reserva para os momentos em que as receitas forem menores que as despesas.

regime geral e regimes especiais para poucas ocupações. Entretanto, nem todos aqueles que possuem alguma ocupação estão registrados em um dos regimes e muitos continuaram sujeitos a regras mais rígidas e benefícios mais baixos. Isso estimulou aqueles que são capazes a recorrer ao sistema de previdência privado, contando para isso com incentivos do Estado, na forma de isenções fiscais (Ferreira, 1996; Karamessini, 2007; Moreno, 2006).

Já no que se refere à assistência social, existe um mesmo sistema para todos, contemplando benefícios em dinheiro para aqueles que não podem sobreviver por seus próprios meios, além de um conjunto de medidas voltadas para a recuperação e a reintegração dos beneficiários na sociedade. O sistema é financiado por meio de impostos e o acesso aos benefícios depende da comprovação de necessidade. A administração do sistema é realizada pelos níveis central, regional e local, ainda que esse processo de descentralização de responsabilidades entre os entes tenha sido mais forte na Espanha e na Itália do que na Grécia e Portugal (MISSOC, 2016).

Também foram implementados grandes esforços no sentido de construir um sistema de assistência social geral e não apenas sistemas específicos para determinados grupos sociais, como revela a criação de programas de renda mínima atrelados a contratos de inserção para todos, segundo os quais a diferença entre a renda mínima e a renda do beneficiário é completada pelo Estado sob a condição de que ele participe de todas as medidas disponíveis para não mais precisar recorrer ao sistema de assistência social. Esses esforços foram menores no caso grego e maiores nos casos italiano, espanhol e português. Entretanto, em função das rígidas regras e dos reduzidos benefícios do sistema, nem todos que se encontram em situação de vulnerabilidade têm acesso a ele e, aqueles que têm, nem sempre são capazes de recuperar a sua autonomia e superar essa situação (Ferreira, 2005; Gough, 2001; Karamessini, 2007; Moreno, 2006).

No que diz respeito à saúde, existe um sistema para todos, contemplando os serviços de promoção da saúde e de prevenção, diagnóstico e tratamento de enfermidades. O sistema é financiado por meio de impostos e o acesso depende apenas de residência no país, sendo que os serviços envolvem apenas reduzido pagamento pelos usuários. A porta de entrada do sistema são os serviços primários, mais gerais, seguidos pelos serviços secundários, mais específicos, e, finalmente, pelos serviços terciários, mais complexos. Eles são prestados pelo setor público e pelo setor privado a serviço do setor público. A administração do sistema é realizada pelos níveis central, regional e local, ainda que esse processo de descentralização de responsabilidades entre os entes tenha sido mais forte nos casos espanhol e italiano do que nos casos grego e português (MISSOC, 2016).

Foram realizados esforços importantes para universalizar a cobertura dos serviços de saúde gratuitos ou fortemente subsidiados pelo Estado, mas esse processo ainda não foi completado em alguns países. Esses avanços foram menores na Grécia e maiores na Itália, na Espanha e em Portugal. Entretanto, a oferta não é capaz de atender a demanda pelos serviços de forma adequada em

função da reduzida disponibilidade de recursos, induzindo aqueles que podem a recorrer ao sistema de saúde privado, pagando diretamente pelos serviços ou adquirindo planos de saúde, o que é, inclusive, incentivado pelo Estado, por meio de isenções fiscais (Ferreira, 1996; Guillén, 2002; Karamessini, 2007; Moreno, 2006).

Já no que diz respeito à educação, existe um mesmo sistema para todos, contemplando o ensino pré-escolar, o ensino fundamental, o ensino médio normal e profissionalizante e o ensino superior. O sistema é financiado por meio de impostos e o acesso depende apenas de residência, não envolvendo qualquer pagamento pelo usuário nos níveis de ensino compulsórios, mas envolvendo algum pagamento nos demais níveis. Apenas o ensino fundamental é compulsório, o que significa que as vagas estão garantidas para todos apenas nesse nível de ensino. Os serviços são prestados fundamentalmente pelo setor público. A administração do é realizada pelos níveis central, regional e local, ainda que esse processo de descentralização de responsabilidades entre os entes tenha sido mais forte na Espanha e na Itália do que na Grécia e Portugal (Comissão Europeia, 2016).

O sistema de educação público avançou bastante no que se refere à cobertura no nível de ensino compulsório e à qualidade dos serviços prestados. Esses avanços foram menores no caso grego e maiores nos casos italiano, espanhol e português. Entretanto, aqueles que são capazes recorrem ao sistema de ensino privado, contando para isso com incentivos do Estado, na forma de isenções fiscais não apenas aos usuários, mas também as instituições que comprovem a sua natureza filantrópica, como é o caso das escolas confessionais.

Além disso, embora tenha aumentado consideravelmente, o nível de escolaridade não é elevado nesses países. O fato de o ensino médio não ser compulsório faz com que muitos interrompam os estudos ao final do ensino fundamental. Aqueles que terminam o ensino médio têm de enfrentar não apenas a restrição de vagas, mas também a necessidade de pagamento no ensino superior público, ainda que existam mecanismos de apoio do Estado aos alunos mais pobres, na forma de bolsas de estudo e de empréstimos em condições vantajosas (Comissão Europeia, 2014).

No que se refere à regulação das relações individuais e coletivas de trabalho, existem profundas diferenças entre as ocupações, com as ocupações de setores mais sofisticados e de maior qualificação mais protegidas que as outras, as quais tendem a apresentar regras mais flexíveis de admissão e demissão, remuneração, jornada de trabalho, descanso semanal e férias, trabalho de mulheres e menores, trabalho de crianças, condições de saúde, higiene e segurança (Ferreira, 1996; Karamessini, 2007; Moreno, 2006).

As políticas ativas de mercado de trabalho ainda são bastante recentes nesses países. Elas são financiadas por meio de impostos e por recursos do Fundo Social Europeu no âmbito da Política Regional do projeto de integração regional europeu e o acesso depende apenas de residência. As medidas podem ser serviços de intermediação e de qualificação profissional, incentivos na forma de

pagamento de parte dos rendimentos dos empregados e de redução de impostos e contribuições para que as empresas contratem novos empregados e de serviços de orientação e empréstimos para pequenas e médias empresas, cooperativas e autônomos (Van der Ende, 2012).

O mercado de trabalho dos países mediterrâneos tem sido caracterizado por elevados níveis de desemprego e reduzidos níveis de emprego, com o aumento dos empregos atípicos, como em tempo parcial e em temporários. Esse processo foi intensificado diante do aprofundamento da crise que atingiu os países europeus em 2008 e que levou a uma redução rápida e pronunciada dos gastos do setor privado e do setor público e, portanto, dos níveis de produção. Esses países também tem o mercado de trabalho informal como um grande empregador, sobretudo para os grupos de inserção mais precária, como os jovens, as mulheres e os idosos⁵.

Por fim, os benefícios destinados às famílias também são pouco desenvolvidos. Eles são compostos por pensão por maternidade e ao auxílio por filhos no âmbito da previdência social, se restringindo apenas aqueles que são membros dos regimes e que pagam contribuições, que ainda tem de suportar regras mais rígidas e benefícios mais baixos. Eles são compostos também pelos serviços de cuidado, que experimentaram avanços importantes nos serviços de cuidado de crianças em idade pré-escolar e de indivíduos com alguma limitação física ou mental. Esses serviços são financiados por impostos e o acesso depende de residência e de algum pagamento pelo usuário, o qual, mesmo assim, não assegura a disponibilidade das vagas ou, ainda, a qualidade dos serviços prestados (MISSOC, 2016; Comissão Europeia, 2015).

4 Os modelos de sistema de proteção social do Brasil e dos países mediterrâneos comparados

A seguir, os modelos de sistemas de proteção social do Brasil e dos países mediterrâneos são contrastados, procurando-se identificar os principais avanços verificados no contexto do fim dos regimes autoritários e da transição para a democracia, bem como os principais retrocessos verificados depois que esse contexto deixou de existir. Além disso, serão consideradas evidências empíricas a respeito do perfil desses arranjos e de seu impacto sobre as condições de vida prevalentes em cada um deles a partir da análise de indicadores selecionados.

4.1 Análise comparada dos modelos

Até a década de 1970, tanto o Brasil como os países mediterrâneos estiveram sob regimes autoritários que os isolaram, ainda que em diferentes intensidades, de boa parte das transformações em curso no resto mundo naquele momento. Em ambos os casos, esses regimes legaram sociedades profundamente heterogêneas, com grandes clivagens materiais e imateriais, que dificultavam o es-

⁵ Diante dessa situação, frequentemente aqueles que podem optar por deixar seus países em busca de melhores condições de vida no exterior, sobretudo nos países do norte da Europa, beneficiando-se dos acordos de livre circulação de pessoas no âmbito do projeto de integração regional. O envio de recursos pelos familiares no exterior continua sendo uma fonte de rendimento importante para aqueles que permanecem nesses países.

tabelecimento de compromissos mútuos de proteção social. Entretanto, a transição para democracia criou circunstâncias excepcionais, que fortaleceram os grupos sociais dispostos a criar sistemas de proteção social baseados no aumento do papel do Estado no atendimento das necessidades fundamentais dos indivíduos relativamente ao mercado e a família. Isso implicava, necessariamente, o enfrentamento de algumas das principais características dos sistemas de proteção social herdados dos regimes autoritários e que impediam que eles fossem capazes de assegurar a todos condições de vida consideradas adequadas de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Dentre essas características dos sistemas de proteção social herdados dos regimes autoritários no Brasil e nos países mediterrâneos que foram enfrentados durante o processo de transição para a democracia, destaca-se o seu caráter fortemente “corporativista”. Isso significa que a proteção estatal varia de acordo com a ocupação dos indivíduos. O objetivo é preservar as diferenças de *status* entre os indivíduos, de modo que a posição relativa deles deve permanecer essencialmente a mesma ao longo do tempo, o que lhe conferia também um forte caráter “conservador”. Dessa forma, a solidariedade que prevalecia nesse sistema de proteção social era restrita, porque horizontal, isto é, entre os indivíduos que exercem a mesma função social, ao invés de vertical, ou seja, entre os indivíduos que exercem funções sociais diferentes. Isso significa que ao invés de reduzir as desigualdades sociais no país, esse sistema de proteção social acabava por reforçá-las ainda mais.

O fato de que a proteção variava de acordo com a ocupação dos indivíduos contribuía para que uma grande parcela da sociedade tivesse reduzida ou até mesmo nenhuma proteção do Estado, sendo obrigada a recorrer a outras formas de provisão, notadamente a família e outras formas tradicionais, o que conferiu a esse sistema de proteção social um caráter fortemente “tradicionalista”.

De fato, o papel da família como mecanismo de provisão, e não apenas de transmissão de valores, é particularmente notável nesses países. A responsabilidade da família pelo atendimento das necessidades de seus membros é um dever reconhecido pela sociedade e repreendido por ela quando não cumprido. Mesmo que os membros de uma mesma família não residam no mesmo estabelecimento, os laços que existem entre eles são mais fortes do que em qualquer outra região. Eles compartilham recursos e ajudam-se mutuamente com maior frequência e intensidade. Na realidade, esses laços não contemplam apenas a família nuclear, mas também a família estendida, compreendendo três, às vezes quatro gerações. Na prática, a família surge como uma “câmara de compensação social”, no sentido de que a ela cabe acomodar o impacto não absorvido pelo mercado e pelo Estado sobre as condições de vida dos indivíduos (Ferrera, 1996).

Essa ênfase no papel da família no atendimento das necessidades fundamentais dos indivíduos parte do de uma rígida divisão de tarefas no interior do lar, em que ao homem cabe o sustento e à mulher cabe o cuidado de seus membros, isto é, o homem deve ingressar no mercado de trabalho, exercendo uma atividade remunerada, e a mulher deve permanecer no lar, exercendo uma ati-

vidade não remunerada. Entretanto, como nem sempre o salário e os demais benefícios associados às atividades do homem eram suficientes para atender as suas necessidades e as de seus dependentes, a mulher foi pressionada a ingressar no mercado de trabalho, fazendo-o em situações muitas vezes inferiores às dos homens, aceitando ocupações de menores salários e estabilidade, por exemplo. Importante observar, o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho foi antes fruto das necessidades que de uma escolha pessoal e familiar, de modo que não foi acompanhado pela redução de suas obrigações domésticas (Moreno, 2002; Draibe, 2006).

Já aqueles que não pudessem sobreviver por seus próprios meios e que não tivessem mais a quem recorrer restavam as demais associações sociais, dentre as quais se destacam as instituições filantrópicas, frequentemente de natureza confessional. Essas instituições eram financiadas principalmente por meio de doações do setor privado, mas também por meio de incentivos do setor público, na forma de transferências ou isenções fiscais, por exemplo.

Outra característica do sistema de proteção social herdados dos regimes autoritários e que foram enfrentados durante o processo de transição para a democracia é o seu caráter fortemente “centralizador”. Ele se manifesta na concentração do processo decisório e dos recursos no governo central em detrimento dos governos regionais. As decisões sobre questões sociais passaram a ser tomadas por complexas burocracias, que se tornaram responsáveis por conceber, formular e implementar ações de abrangência nacional, o que inevitavelmente significava a desconsideração das diferentes realidades que compõem esses países. Além disso, esse caráter concentrador levava à redução da participação da sociedade nesses processos, o que lhe confere um caráter fortemente “antidemocrático”. De fato, não existiam mecanismos que assegurassem aos diferentes grupos sociais uma maior capacidade de influenciar a concepção, formulação e implementação da ação estatal (Aureliano e Draibe, 1989; Draibe, 1994; Fagnani, 2005).

Por fim, os sistemas de proteção social herdados dos regimes autoritários eram caracterizados pelo reduzido grau de desenvolvimento do Estado. De fato, o Estado nesses países apresentava grande dificuldade de captar recursos, sendo elevada a evasão fiscal, a qual está relacionada não apenas ao elevado grau de informalidade, mas também à prática relativamente comum em que os indivíduos mais ricos optam por aplicar as suas fortunas em outros países para não arcarem com o pagamento de impostos e contribuições internamente, como é o caso dos paraísos fiscais. Mas o Estado nesses países também apresentava grande dificuldade de alocar recursos, sendo frequentes as práticas clientelistas baseadas na troca de favores. Essas práticas pressupõem uma relação assimétrica, em que os *clientes* assumem uma posição de submissão em relação aos *patrões* em função da influência que eles possuem. As práticas clientelistas se manifestavam na oferta de cargos públicos e transferências de renda, bens e serviços a determinados grupos sociais pelo Estado em troca

do seu apoio. Na prática, o clientelismo é um instrumento para fazer valer interesses particulares onde deveriam prevalecer interesses públicos, típico de Estados patrimonialistas (Ferrera, 1996)

Não há dúvidas de que foram realizados avanços importantes em relação aos sistemas de proteção social herdados dos regimes autoritários durante o período de transição para a democracia tanto no Brasil como nos países mediterrâneos. Em ambas as experiências, a retomada dos direitos civis e políticos foi acompanhada por uma expansão sem precedentes dos direitos sociais, tanto no que se refere ao seu conteúdo como no que diz respeito à parcela da sociedade que são deles investidos. Os sistemas de proteção social que emergiram desses processos passaram a se sustentar, cada vez mais, no princípio da “seguridade social”, ao invés do princípio do “seguro social”, o que contribuiu para reduzir consideravelmente o seu caráter corporativo, conservador e tradicionalista.

De acordo com o princípio de seguro social, apenas tem acesso aos benefícios aqueles que contribuíram, sendo os benefícios maiores para aqueles que contribuíram mais e por mais tempo. O caráter “social”, e não privado, desse seguro está relacionado ao fato de que a proteção dos indivíduos ao longo da vida é oferecida fora do mercado, ou, ao menos, independentemente de sua lógica de funcionamento, baseada na geração de lucro. Assim, a despeito de sua pertinência, o caráter redistributivo desse modelo é menor, dos que contribuem para os que recebem os benefícios. O princípio do seguro social é evidente no caso do sistema de previdência social, por exemplo.

Já de acordo com o princípio de seguridade social, tem direito aos benefícios aqueles que dele necessitam, independentemente de contribuição prévia. Em outras palavras, o acesso a esses benefícios depende unicamente da necessidade e não da capacidade de pagamento. Dessa forma, o seu caráter redistributivo é maior que no caso do seguro social, dos mais ricos para os mais pobres, dos saudáveis para os enfermos, daqueles com maior nível de escolaridade para os com menos anos de estudo, dos empregados para os desempregados ou que estão em vias de se tornar desempregados. O princípio de seguridade social é evidente no caso do sistema de assistência social, do sistema de saúde, do sistema de educação e das políticas ativas de mercado de trabalho, por exemplo.

Esses países também passaram a implementar um processo de descentralização das responsabilidades entre os diferentes entes que compõem o país e o aumento da participação social nos processos de concepção e implementação da ação estatal, o que contribuiu para reduzir consideravelmente o seu caráter centralizador e antidemocrático. Esses processos são evidentes no caso do sistema de assistência social, do sistema de saúde e do sistema de educação, por exemplo.

Entretanto, uma vez que em função da heterogeneidade que caracteriza essas sociedades os custos e benefícios desses sistemas de proteção social se distribuem de forma mais assimétrica entre os diferentes grupos sociais, esses arranjos eram bastante vulneráveis. De fato, passadas as circunstâncias excepcionais que caracterizaram o processo de transição para a democracia, e invertida a

correlação de forças em favor dos grupos contrários aos projetos reformistas, ocorreram retrocessos importantes nos avanços realizados até então.

Tanto nos países mediterrâneos como no Brasil avançaram rapidamente os processos de liberalização e desregulamentação dos mercados a partir da década de 1990. No Brasil, isso ocorreu no contexto da adesão do país às recomendações do Consenso de Washington, que tem como um dos princípios fundamentais a liberalização dos mercados, ao passo que, nos países mediterrâneos, isso ocorreu como uma consequência do seu ingresso no projeto de interação regional europeu, que tem como um de seus princípios fundamentais a livre circulação de pessoas, capitais, bens e serviços entre os países-membros. Esse processo de abertura concorreu para pressionar os países no sentido de assegurar espaços atrativos para a valorização da riqueza privada. Ao dispor de uma saída sempre disponível, os proprietários dessa riqueza aumentam consideravelmente o seu poder sobre o Estado e, conseqüentemente, sobre o perfil de suas políticas. Além disso, o processo de globalização torna as crises sistêmicas não apenas mais prováveis como também mais abruptas e profundas. Isso significa importantes fontes de pressão sobre esses arranjos, uma vez que a “socialização das perdas”, inerente ao movimento de contração, sempre se segue à “privatização dos ganhos”, inerente ao movimento de expansão (Belluzzo, 1995; Mishra, 1999; Kuhnle, 2007).

De fato, tanto no Brasil como nos países mediterrâneos verificou-se, a partir de então, um processo de constrangimento da política econômica, caracterizado pela submissão a regras voltadas para assegurar a estabilidade das variáveis nominais ao invés do nível de atividade econômica. No Brasil, esse fenômeno foi reforçado pela adoção do novo regime macroeconômico baseado no tripé formado pelo regime de câmbio flutuante, pelo regime de metas para a inflação e pelo regime de metas para o superávit fiscal primário. Nos países mediterrâneos, por sua vez, esse processo foi reforçado pela adoção da moeda comum e, portanto, pela transferência da política monetária e cambial para o BCE e pela subordinação da política fiscal às regras do PEC.

Simultaneamente, em ambos os casos pode se verificar um processo de enfraquecimento da política social, em grande medida em função da reduzida disponibilidade de recursos que são cada vez mais insuficientes para fazer frente não apenas às antigas necessidades, mas também às novas necessidades decorrentes da globalização, das transformações nas estruturas produtiva e ocupacional, e das transformações nas estruturas demográfica e familiar⁶. Isso levou à fragilização das políticas voltadas para toda a sociedade, que se tornaram cada vez menos capazes de atender a demanda em condições adequadas, como é o caso da previdência social, da saúde e da educação, o que se

⁶ O processo de globalização se refere à abertura e integração dos mercados nacionais. Já as transformações na estrutura produtiva e de emprego se referem ao aumento da importância do setor terciário relativamente ao setor primário e secundário, bem como ao aumento dos empregos de menores salários e estabilidade. Por fim, as transformações demográficas e familiares se referem ao aumento da expectativa de vida e a redução da taxa de fertilidade, bem como o aumento dos pais divorciados e solteiros (Taylor-Gooby, 2003).

reflete no fato de que os que podem, ainda recorrem ao setor privado, tendo, inclusive, incentivos do Estado para fazer isso. Isso levou também ao fortalecimento das políticas voltadas para segmentos específicos da sociedade e, mais especificamente, para aqueles que comprovadamente não são capazes de sobreviver por seus próprios meios, como é o caso da assistência social. Tanto o Brasil como os países mediterrâneos possuem pensões para idosos e portadores de necessidades especiais. Mais recentemente, ambos criaram novos mecanismos voltados para pessoas em situação de vulnerabilidade. No Brasil, partiu-se em direção aos programas de transferência de renda, como é o caso do Bolsa Família, ao passo que, nos países mediterrâneos, partiu-se em direção aos programas de renda mínima, como a renda mínima associados a contratos de inserção.

Dessa forma, em grande medida como um desdobramento do caráter profundamente heterogêneo de suas sociedades, verifica-se no Brasil e nos países mediterrâneos um “avanço frustrado” no que se refere à sofisticação de seus sistemas de proteção social. Como consequência, esses países continuam a apresentar condições de vida muito inferiores às aquelas verificadas nos países desenvolvidos, sobretudo no que se refere aos níveis de desemprego e desemprego, de miséria e de pobreza e de desigualdades sociais, ainda que em diferentes intensidades.

4.2 Evidências empíricas

A seguir, serão considerados dados e indicadores selecionados com o intuito de analisar o perfil dos sistemas de proteção social do Brasil e dos países mediterrâneos e o impacto desses arranjos sobre as condições de vida prevalentes em cada um deles para o período de 1995 a 2010. Como será verificado, embora esses países sejam bastante semelhantes do ponto de vista do perfil das políticas públicas e, conseqüentemente, do perfil de seus sistemas de proteção social, há evidências de diferenças importantes entre eles no que se refere à sua implementação e aos seus resultados. Na condição de país subdesenvolvido, o Brasil investe menos em proteção social que os países mediterrâneos, o que reforça ainda mais o seu atraso em relação a eles. Não por outra razão, o Brasil tende a apresentar condições de vida inferiores às aquelas prevalentes nos países mediterrâneos.

A Tabela 1 mostra o comportamento do gasto social público em relação ao PIB. Ainda que crescente, tanto no Brasil como nos países mediterrâneos ele é bem menor que nos países desenvolvidos, onde ele é frequentemente superior a 30% do PIB. Existem diferenças importantes entre o Brasil e os países mediterrâneos, com o primeiro gastando ainda menos que os segundos. No caso do Brasil, o gasto público social passou de 14,5% em 1995 para 15,8% em 2000 e para 18,5% do PIB em 2007, ao passo que, no caso dos países mediterrâneos, ele passou de 18,6% para 19,8% e para 22,0% do PIB, no mesmo período. Também há diferenças importantes entre os países mediterrâneos, sendo que as economias menores, Grécia e Portugal, que apresentavam um gasto social menor, apresentaram um desempenho superior relativamente às economias maiores da região, Espanha e Itália, que apresentavam um gasto social maior.

O início da crise em 2008 nos países mediterrâneos levou ao aumento do gasto social público em relação ao PIB, tanto ao aumentar o numerador, em função do fato de que uma parcela maior da sociedade passou a ser elegível à proteção do Estado porque em situação de vulnerabilidade, como ao reduzir o denominador, uma vez que o rigoroso ajuste do setor público no momento de redução do crédito e do gasto do setor privado levou a uma rápida e pronunciada contração do PIB. O impacto inicial da crise foi bastante modesto no Brasil, o que fez com que o aumento do gasto social público fosse menor nesse caso. Dessa forma, enquanto o gasto social público no Brasil chegou a 19,1%, em 2010, nos países mediterrâneos, ele atingiu 25,4%, no mesmo período.

Tabela 1: Gasto público social – Total - % do PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	14,5	14,8	15,0	15,8	15,6	15,8	15,9	17,3	16,8	17,3	17,4	18,3	18,5	18,8	19,9	19,1
Mediterrâneos	18,6	18,9	18,9	19,1	19,4	19,8	20,2	20,5	21,0	21,2	21,8	21,8	22,0	22,9	25,3	25,4
Espanha	20,7	20,6	20,0	19,9	19,8	19,5	19,1	19,3	19,9	20,1	20,4	20,4	20,8	22,2	25,4	25,8
Grécia	16,6	17,0	16,9	17,5	18,0	18,4	19,7	19,2	19,0	18,9	20,4	20,4	20,6	21,4	23,7	23,8
Itália	21,0	21,4	22,2	22,3	22,8	22,6	22,9	23,3	23,6	23,9	24,1	24,2	24,7	25,6	27,7	27,6
Portugal	16,0	16,6	16,4	16,8	17,2	18,5	19,0	20,3	21,4	21,7	22,3	22,1	21,8	22,2	24,6	24,5

Fonte: CEPAL e OCDE. Elaboração própria.

Por sua vez, a Tabela 2 mostra a composição do gasto social público. Tanto no caso do Brasil como dos países mediterrâneos tem-se que a maior parte dele é o gasto social público geral, que compreende os benefícios do sistema de previdência social, os benefícios da assistência social e os benefícios para o mercado de trabalho. Mais uma vez, existem diferenças importantes entre o Brasil e os países mediterrâneos, com aquele gastando ainda menos que esses. De fato, no Brasil, o gasto geral passou de 9,7%, em 1995, para 12,2% do PIB, em 2007, ao passo que, nos países mediterrâneos, ele passou de 13,7% para 15,6% do PIB no mesmo período, sendo reduzida a diferença entre os países mediterrâneos nesse âmbito. Verifica-se ainda que a crise levou a um aumento do gasto geral no Brasil e, principalmente, nos países mediterrâneos. No caso do Brasil, ele chegou a 12,5% do PIB em 2010, ao passo que, nos países mediterrâneos, ele atingiu 18,3% do PIB naquele ano.

Até 2007, a maior parte do gasto social público geral se refere ao gasto com o sistema de previdência social, isto é, com a proteção contra as circunstâncias que limitam, de forma temporária ou permanente, e de forma total ou parcial, a capacidade de os indivíduos obterem renda por meio do seu próprio trabalho. Dentre as demais categorias, destaca-se o aumento do gasto com o sistema de assistência social, isto é, com os benefícios destinados àqueles que não possuem condições de sobreviver por seus próprios meios. Os gastos com o mercado de trabalho, isto é, visando o ingresso ou reingresso nesse mercado ou, uma vez nele, a mobilidade entre diferentes setores, empresas e atividade tiveram um aumento apenas mais recentemente.

As principais mudanças na composição dos gastos geral após a crise ocorreram nos países mediterrâneos. Nesses países, houve um aumento dos gastos com o sistema de previdência, em que a proteção contra idade, invalidez, acidente, doença, maternidade e morte perdeu espaço para a pro-

teção contra o desemprego, a fim de fazer face às consequências da queda dos gastos público e privado sobre a atividade econômica. Também houve um aumento dos gastos com o sistema de assistência social, já que aumentou o número de pessoas em situação de vulnerabilidade e, portanto, elegível a esses benefícios. Por fim, houve ainda um aumento dos gastos com mercado de trabalho, visando facilitar que as pessoas encontrem um novo emprego ou não percam o que elas já possuem.

Tabela 2: Gasto público social – Geral, saúde e outros - % do PIB

Gasto social público - Geral (idade, invalidez, acidente, morte, doença, desemprego, família, mercado de trabalho e assistência social)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	9,7	10,6	10,3	11,4	11,3	10,9	10,8	12,0	11,2	11,5	11,8	12,3	12,2	12,2	13,1	12,5
Mediterrâneos	13,7	13,8	13,8	14,0	14,1	14,1	14,3	14,6	14,9	15,0	15,3	15,3	15,6	16,2	18,0	18,3
Espanha	15,3	15,1	14,6	14,6	14,4	14,3	14,0	14,2	14,2	14,4	14,5	14,4	14,7	15,7	18,2	18,7
Grécia	11,8	12,1	12,1	12,8	12,7	12,9	13,6	13,3	13,1	13,3	14,0	13,8	14,2	14,7	16,1	16,8
Itália	16,0	16,4	16,9	17,1	17,4	17,0	16,9	17,2	17,6	17,5	17,5	17,5	18,2	18,8	20,5	20,4
Portugal	11,5	11,8	11,6	11,7	11,9	12,3	12,8	13,8	14,7	14,9	15,4	15,5	15,3	15,5	17,3	17,3

Gasto social público - Saúde

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	4,2	3,6	3,9	3,6	3,8	3,8	4,2	4,1	4,4	4,6	4,5	4,7	4,9	5,0	5,4	5,1
Mediterrâneos	4,7	4,8	4,8	4,8	4,9	5,2	5,4	5,5	5,7	5,8	6,1	6,1	6,0	6,3	6,9	6,7
Espanha	5,1	5,1	5,0	5,0	5,0	4,9	4,8	4,8	5,4	5,5	5,5	5,6	5,7	6,1	6,8	6,7
Grécia	4,2	4,3	4,1	4,0	4,3	4,5	5,0	5,0	5,1	4,8	5,6	5,7	5,6	5,9	6,8	6,2
Itália	4,9	5,0	5,1	5,1	5,2	5,5	5,8	5,9	5,9	6,2	6,5	6,6	6,3	6,7	7,0	7,0
Portugal	4,4	4,8	4,8	4,9	5,1	5,9	6,0	6,3	6,4	6,6	6,8	6,4	6,3	6,4	6,9	6,9

Gasto social público - Outros

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	0,6	0,7	0,8	0,7	0,5	1,1	1,0	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,4	1,5	1,4	1,5
Mediterrâneos	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Espanha	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Grécia	0,6	0,6	0,7	0,7	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8
Itália	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Portugal	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3

Fonte: CEPAL e OCDE. Elaboração própria.

Depois do gasto social público geral, a maior parte do gasto social público no Brasil e nos países mediterrâneos é destinada aos seus sistemas de saúde, sendo que eles aumentaram consideravelmente após as reformas do final da década de 1980 e início da década de 1990, que criaram nesses países um sistema público, universal e, em grande medida, gratuito, em que o acesso dos indivíduos depende da necessidade, e não de sua capacidade de pagamento. Existem diferenças importantes entre o Brasil e os países mediterrâneos, com o Brasil gastando ainda menos que os países mediterrâneos. No caso do Brasil, o gasto público com sistema de saúde passou de 4,2%, em 1995 para 4,9% do PIB, em 2007, ao passo que, nos países mediterrâneos, eles passaram de 4,7%, para 6,0% do PIB no mesmo período. Também há diferenças importantes entre os países mediterrâneos, sendo que Itália, Espanha e Portugal, que já concluíram a transição para esse sistema, apresentaram desempenho superior ao da Grécia, em que esse processo ainda não foi concluído. Com a crise, os gastos públicos com o sistema de saúde continuaram a aumentar no Brasil e nos países mediterrâneos, ainda que em um ritmo menor que antes. No caso do Brasil, ele alcançou 5,1% do PIB em 2010, ao passo que, nos países mediterrâneos, ele atingiu 6,7% do PIB naquele ano.

A Tabela 3 mostra o gasto público com sistema de educação no Brasil e nos países mediterrâneos. Não considerado entre o gasto social público, mas parte constituinte dos sistemas de proteção social, o gasto público com sistema de educação também cresceu no Brasil e nos países mediterrâneos nas últimas décadas, na esteira das reformas adotadas durante os respectivos processos de transição para a democracia, que reafirmou o compromisso com educação pública, universal e gratuita nos níveis compulsórios. Muito semelhantes no início, os gastos no Brasil aumentam mais do que os gastos nos países mediterrâneos. De fato, os gastos no Brasil com o sistema de educação passaram de 4,5%, em 1995, para 5,0% do PIB, em 2007. No mesmo período, os gastos dos países mediterrâneos aumentaram de 4,4%, para 4,2%. Esses gastos foram condicionados, sobretudo, pelo crescimento dos gastos das economias menores, Grécia e Portugal, e menos pelas economias maiores, Espanha e Itália. Com a crise, os gastos públicos com o sistema de educação continuaram a aumentar no Brasil e nos países mediterrâneos, ainda que em um ritmo menor que antes e mais em decorrência da queda do denominador, a saber, o PIB, relativamente ao aumento do numerador, vale dizer, os gastos em educação. No caso do Brasil, ele alcançou 5,6% do PIB em 2010, ao passo que, nos países mediterrâneos, ele atingiu 4,7% do PIB naquele ano.

Tabela 3: Gasto público social – Educação - % do PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	4,5	-	-	4,7	3,8	3,9	3,8	3,7	-	4,0	4,5	4,9	5,0	5,3	5,5	5,6
Mediterrâneos	4,4	4,5	-	4,0	4,0	4,0	4,1	4,0	4,1	4,1	4,1	4,3	4,2	4,5	4,8	4,7
Espanha	4,4	4,5	-	4,3	4,3	4,2	4,1	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2	4,2	4,5	4,9	4,8
Grécia	-	-	-	2,9	3,0	3,2	3,4	3,4	3,4	3,7	4,0	-	-	-	-	-
Itália	4,3	4,5	-	4,5	4,5	4,3	4,7	4,4	4,6	4,4	4,2	4,5	4,1	4,4	4,5	4,3
Portugal	4,4	4,5	-	4,3	4,3	4,2	4,1	4,1	4,2	4,1	4,1	4,2	4,2	4,5	4,9	4,8

Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

É importante registrar ainda que os países mediterrâneos e, sobretudo, o Brasil não apenas gastam menos em seus sistemas de proteção social como também têm menos dinheiro para gastar já que a carga tributária nesses países é inferior à dos países desenvolvidos. Além disso, como mostra a Tabela 4, tanto no Brasil como nos países mediterrâneos os impostos prevalecem sobre as contribuições no financiamento do gasto público, sendo que a importância de ambos no total permaneceu relativamente constante. No caso do Brasil, a importância dos impostos passou de 71,8% em 1995 para 72,9% em 2007, ao passo que das contribuições sociais variou de 27,1% para 26,4%. Já no caso dos países mediterrâneos a parcela dos impostos oscilou de 68,0% para 67,4% entre 1995 e 2007, ao passo que a importância das contribuições sociais passou de 31,6% para 30,5%. Entre esses países, a importância dos impostos é maior no caso da Grécia e de Portugal, ao passo que a relevância das contribuições é maior no caso de Espanha e Itália.

Após a crise, os impostos continuaram prevalecendo sobre as contribuições sociais, mas essa diferença diminuiu com a redução da importância da primeira e o aumento da importância da segunda forma de financiamento do gasto público. No caso do Brasil, a relevância dos impostos dimi-

nuiu para 69,7% em 2010, ao passo que as contribuições sociais aumentaram para 27,0% no mesmo período. Já no caso dos países mediterrâneos, a fração dos impostos diminuiu para 64,7% em 2010, ao passo que a parcela das contribuições aumentou para 33,4%.

Interessante observar, a principal diferença entre o Brasil e os países mediterrâneos no que se refere ao financiamento do gasto público está na composição dos impostos. Enquanto o Brasil atribui maior importância aos impostos sobre bens e serviços, que são indiretos e regressivos, os países mediterrâneos atribuem maior importância aos impostos sobre a renda e a propriedade, que são diretos e progressivos. De fato, a importância dos impostos sobre renda e propriedade aumentou de 24,3% para 30,2% entre 1995 e 2007, no caso do Brasil, e de 33,0% para 35,2% no caso dos países mediterrâneos, no mesmo intervalo. Já a importância dos impostos sobre bens e serviços diminuiu de 47,5%, em 1995, para 42,7%, em 2007, no caso do Brasil, e de 35,0% para 32,1% no caso dos países mediterrâneos. Há diferenças também entre os países mediterrâneos. Enquanto as economias menores, vale dizer, Grécia e Portugal, tendem a atribuir maior importância para os impostos sobre os bens e serviços, nas economias maiores, isto é, Espanha e Itália, preponderam os impostos sobre a renda e a propriedade.

Tabela 4: Financiamento do gasto público total - % do total

Impostos sobre a renda e a propriedade

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	24,3	23,7	26,3	28,3	27,8	27,5	28,0	28,6	28,9	27,6	28,9	28,9	30,2	28,5	27,6	26,6
Mediterrâneos	33,0	36,1	33,6	33,1	34,0	34,7	33,5	33,3	32,7	33,1	33,2	34,1	35,2	34,3	34,3	32,9
Espanha	34,7	34,4	35,6	34,3	34,5	34,8	34,6	36,1	35,4	36,5	37,9	39,6	41,6	37,7	36,6	36,7
Grécia	26,3	39,1	27,2	29,8	31,2	32,9	29,3	28,5	27,5	28,3	29,5	29,1	28,6	28,7	30,4	26,6
Itália	40,9	40,0	40,4	37,5	38,5	37,8	38,5	37,6	38,7	37,6	36,6	38,0	38,6	38,6	38,7	37,5
Portugal	29,8	31,1	31,3	30,8	31,9	33,3	31,8	31,0	29,2	29,8	29,0	29,6	32,1	32,2	31,6	30,7

Impostos sobre bens e serviços

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	47,5	47,1	45,3	42,8	45,6	46,3	46,3	45,6	45,1	46,0	44,7	44,0	42,7	43,8	41,7	43,1
Mediterrâneos	35,0	32,9	34,3	34,5	34,3	33,5	33,7	33,3	33,2	33,2	33,2	33,4	32,1	31,6	30,5	31,8
Espanha	28,6	29,0	28,9	29,6	30,0	29,6	28,9	28,0	28,4	28,2	27,9	26,9	25,3	24,8	22,9	22,8
Grécia	41,3	34,0	40,7	38,2	37,9	36,3	38,5	36,8	35,7	35,6	34,9	36,6	36,6	36,2	35,8	38,2
Itália	27,3	25,8	25,9	27,5	27,5	27,9	26,8	27,0	25,7	26,4	26,4	26,2	25,3	24,9	24,8	26,3
Portugal	42,9	42,9	41,8	42,6	41,9	40,1	40,7	41,5	43,1	42,5	43,7	43,7	41,4	40,5	38,6	40,0

Contribuições sociais

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	27,1	28,4	27,6	28,0	25,7	25,4	24,7	24,9	25,1	25,3	25,7	26,6	26,4	26,3	27,4	27,0
Mediterrâneos	31,6	30,5	31,7	30,4	29,7	29,8	30,6	31,3	32,1	31,8	31,5	30,4	30,5	32,1	33,2	33,4
Espanha	36,2	36,0	35,1	35,2	34,7	34,8	35,8	35,2	35,4	34,5	33,4	32,7	32,3	36,6	39,5	39,5
Grécia	32,4	26,9	32,1	31,6	30,5	30,3	31,9	34,4	36,5	35,7	35,2	33,8	34,4	34,7	33,4	34,8
Itália	31,8	34,2	33,8	29,4	28,6	28,5	28,5	29,4	29,5	30,2	30,8	29,5	29,9	30,9	31,4	31,1
Portugal	26,1	25,1	25,7	25,4	25,0	25,4	26,4	26,3	26,9	26,8	26,5	25,7	25,4	26,2	28,4	28,1

Outros

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,1	1,0	0,9	1,1	0,7	0,5	0,7	1,4	3,4	3,3
Mediterrâneos	0,2	0,3	0,2	1,6	1,5	1,6	1,7	1,8	1,7	1,6	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6
Espanha	0,5	0,6	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6
Grécia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Itália	0,0	0,0	0,0	5,3	5,1	5,4	5,8	5,8	5,8	5,6	5,9	6,0	5,9	5,4	4,8	4,8
Portugal	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	0,5	0,6	0,5	0,7	0,7	0,7	1,1	0,9

Fonte: OCDE. Elaboração própria.

O perfil das políticas públicas determina a forma dos sistemas de proteção social, que, por sua vez, determina as condições de vida prevalentes em cada sociedade. Como visto, o Brasil e os países mediterrâneos reformaram seus sistemas de proteção social impulsionados pelo processo de transição para a democracia. Embora tenham construídos arranjos mais sofisticados do que possuíam antes, eles ainda estão bastante atrás dos arranjos dos países mais desenvolvidos da Europa, o que faz com ambos ainda sejam caracterizados por níveis elevados de desemprego e subemprego, por níveis elevados de miséria e de pobreza e por níveis elevados de desigualdades sociais. Em verdade, a despeito de sua grande importância, essas reformas não foram suficientes para promover a superação do atraso que, historicamente, caracteriza esses países.

Além disso, embora o Brasil e os países mediterrâneos sejam bastante semelhantes do ponto de vista do perfil das políticas públicas e, conseqüentemente, do perfil de seus sistemas de proteção social, há evidências de diferenças importantes entre eles no que se refere às suas condições de vida. Na condição de país subdesenvolvido, o Brasil investe menos em proteção social que os países mediterrâneos, o que reforça ainda mais o seu atraso em relação a eles, que, então, faz com que ele continue investindo menos em proteção social, em um típico processo de causalção circular. Não por outra razão, o Brasil tende a apresentar condições de vida inferiores àsqueas prevalentes nos países mediterrâneos segundo praticamente todos os indicadores considerados.

No que se refere ao nível de desemprego, os países mediterrâneos saíram-se melhor que o Brasil até o início da crise, como mostra a Tabela 5. No caso do Brasil, ele passou de 4,7% em 1995, para 9,3%, em 2007, ao passo que, no caso dos países mediterrâneos, ele passou de 12,6% para 7,7% no mesmo período. Após a deflagração da crise em 2008, contudo, o nível de desemprego permaneceu em queda no caso do Brasil, chegando a 6,8% em 2010⁷, mas aumentou rápida e pronunciadamente no caso dos países mediterrâneos, chegando a 12,9% naquele ano. Há diferenças entre os países mediterrâneos, sendo que o nível de desemprego na Espanha e na Grécia se mostrou mais sensível aos movimentos de expansão e contração da economia que na Itália e em Portugal.

Não bastasse isso, o nível de emprego formal ainda é bastante baixo no Brasil e nos países mediterrâneos, sobretudo entre as mulheres, os jovens e os idosos. Novamente, os países mediterrâneos saíram-se melhor que o Brasil até o início da crise. No caso do Brasil, o nível de emprego passou de 54,2% para 53,8% entre 1995 e 2007, ao passo que, nos países mediterrâneos, subiu de 54,1% para 63,2% no mesmo período. Depois da crise, o nível de emprego continuou aumentando no Brasil, chegando a 54,1% em 2009, mas caiu nos países mediterrâneos, chegando a 60% naquele ano. Novamente, há diferenças importantes entre os países mediterrâneos, com o nível de emprego na Espanha e na Grécia mais sensíveis aos movimentos da economia que na Itália e em Portugal.

⁷ Deve-se observar, contudo, que a partir do momento em que a política econômica anticíclica realizada pelo governo brasileiro foi revertida, a partir de 2013, a taxa de desemprego aumentou pronunciadamente no Brasil.

Um elevado nível de desemprego e um reduzido nível de emprego são indesejáveis não apenas porque privam uma parcela importante da sociedade da possibilidade de obter renda por meio da qual eles podem adquirir aquilo de que necessitam, mas também porque a carteira de trabalho assinada continua a ser a principal forma de acesso ao sistema de proteção social no Brasil e nos países mediterrâneos. O acesso a maior parte dos benefícios ainda depende do vínculo formal de emprego, ainda que sejam notáveis o surgimento e o desenvolvimento de benefícios que se aplicam indistintamente a todos os indivíduos. Dessa forma, o acesso a esses benefícios apenas é universalizado quando há pleno-emprego, isto é, quando todos aqueles capazes e dispostos a trabalhar estão empregados, o que certamente não é o caso desses países e faz com que uma grande parcela de suas sociedades esteja desprotegida contra diversos riscos, sobretudo depois da crise iniciada em 2008.

Tabela 5: Taxa de desemprego e taxa de emprego

Taxa de desemprego

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	4,7	5,4	5,7	7,6	7,6	7,1	11,3	11,7	12,3	11,5	9,8	10,0	9,3	7,9	8,1	6,8
Mediterrâneos	12,6	12,6	12,1	11,5	10,8	9,8	8,6	8,9	9,0	9,0	8,6	8,0	7,7	8,3	11,2	12,9
Espanha	22,9	22,1	20,6	18,6	15,6	13,9	10,5	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5	8,2	11,3	17,9	19,9
Grécia	9,1	9,8	9,8	11,2	12,1	11,4	10,8	10,4	9,8	10,6	10,0	9,0	8,4	7,8	9,6	12,7
Itália	11,2	11,2	11,2	11,3	10,9	10,1	9,1	8,6	8,5	8,0	7,7	6,8	6,1	6,8	7,8	8,4
Portugal	7,2	7,3	6,7	4,9	4,4	3,9	4,0	5,0	6,3	6,6	7,6	7,6	8,0	7,6	9,4	10,8

Taxa de emprego

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	54,2	52,1	52,4	51,8	51,9	-	52,0	52,8	52,4	53,4	53,7	53,8	53,8	54,4	54,1	-
Mediterrâneos	54,1	54,6	55,4	56,5	57,5	58,7	59,5	60,2	60,7	61,4	62,0	62,9	63,2	63,1	61,1	60,0
Espanha	46,9	47,9	49,5	51,3	53,8	56,3	57,8	58,9	60,2	61,3	63,6	65,0	65,8	64,5	60,0	58,8
Grécia	54,7	55,0	55,1	56,0	55,9	56,5	56,4	57,4	58,5	59,1	59,6	60,6	60,9	61,4	60,8	59,1
Itália	51,0	51,2	51,3	51,9	52,7	53,7	54,8	55,5	56,1	57,7	57,6	58,3	58,6	58,6	57,4	56,8
Portugal	63,7	64,1	65,7	66,8	67,4	68,4	69,0	68,8	68,0	67,6	67,3	67,6	67,6	68,0	66,1	65,3

Fonte: Eurostat, FMI e IPEA. Elaboração própria.

Desde que acompanhadas por medidas que estimulem a demanda, reformas nos sistemas de proteção social que favoreçam oferta de trabalho podem exercer um papel importante no desempenho do Brasil e dos países mediterrâneos. A universalização de benefícios familiares que permitam aos pais e mães conciliarem a vida familiar e a vida profissional, como licenças, abonos e serviços de cuidado, e de benefícios de mercado de trabalho, como serviços de intermediação e de qualificação e treinamento de mão-de-obra, por exemplo, poderiam contribuir para a melhora dos índices de emprego e desemprego nesses países.

Por sua vez, a Tabela 6 mostra que a renda per capita é ainda bastante reduzida nesses países se comparada àquela verificada nos países desenvolvidos, onde ela é frequentemente superior a US\$ 30 mil. Isso significa que esses países não são capazes de produzir riqueza suficiente para que todos sejam capazes de atender as suas necessidades fundamentais e, assim, condições de vida adequadas de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Entretanto, as diferenças entre o Brasil e os

países mediterrâneos são muito pronunciadas. No caso do Brasil, a renda per capita aumentou de US\$ 4.299 para US\$ 5.120 entre 1995 e 2007, ao passo que no caso dos países mediterrâneos ela passou de US\$ 19.962 para US\$ 26.058 no mesmo período. Mesmo entre os mediterrâneos há diferenças importantes, sendo que a renda per capita é mais elevada nas economias maiores, Espanha e Itália, e mais baixa nas economias menores, Grécia e Portugal. Após a crise, essas diferenças permaneceram, ainda que a renda per capita tenha crescido no Brasil, chegando a US\$ 5.617 em 2010, e diminuído nos países mediterrâneos, chegando a US\$ 24.441 naquele ano. A diferença entre o Brasil e os países mediterrâneos, aqui, é ainda mais notável.

Tabela 6: Renda per capita, índice de Gini e taxa de miséria e pobreza

Renda per capita

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	4.299	4.325	4.403	4.338	4.285	4.406	4.402	4.458	4.450	4.647	4.739	4.874	5.120	5.335	5.270	5.617
Mediterrâneos	19.962	20.371	20.999	21.662	22.256	23.086	23.596	23.825	24.149	24.641	24.866	25.526	26.058	25.876	24.648	24.441
Espanha	20.384	20.835	21.554	22.411	23.290	24.316	24.995	25.348	25.739	26.123	26.672	27.375	28.009	27.959	26.659	26.415
Grécia	16.014	16.354	16.965	17.551	18.007	18.654	19.306	19.892	21.202	22.245	22.430	23.711	24.518	24.373	23.271	21.979
Itália	28.124	28.501	29.050	29.539	29.988	31.039	31.471	31.385	31.233	31.511	31.590	32.003	32.252	31.706	29.796	30.161
Portugal	15.326	15.794	16.426	17.145	17.740	18.336	18.612	18.674	18.423	18.686	18.771	19.016	19.434	19.467	18.868	19.210

Índice de Gini

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	60,2	60,0	59,4	59,6	58,9	58,3	57,2	57,0	56,3	55,6	54,6	54,3	53,1	53,0	52,7	51,8
Mediterrâneos	34,8	34,0	34,3	34,3	33,3	32,5	33,0	-	-	33,7	34,1	34,0	33,8	33,2	33,3	33,0
Espanha	34,0	34,0	35,0	34,0	33,0	32,0	33,0	-	-	31,0	32,2	31,9	31,9	32,4	32,9	33,5
Grécia	35,0	34,0	35,0	35,0	34,0	33,0	33,0	-	-	33,0	33,2	34,3	34,3	33,4	33,1	32,9
Itália	33,0	32,0	31,0	31,0	30,0	29,0	29,0	-	-	32,9	32,7	32,1	32,0	31,2	31,8	31,7
Portugal	37,0	36,0	36,0	37,0	36,0	36,0	37,0	-	-	37,8	38,1	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7

Taxa de miséria e de pobreza

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	35,1	34,7	35,2	34,0	35,3	-	35,1	34,4	35,8	33,7	30,8	26,8	25,4	22,6	21,4	-
Mediterrâneos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,0	13,2	12,8	13,1	12,7	12,9	13,3
Espanha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14,8	14,9	13,6	14,2	14,5	15,0	14,0
Grécia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,0	12,7	12,9	13,3	13,1	12,9	14,5
Itália	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,2	12,6	12,4	11,9	11,9	12,0	13,2
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,1	12,7	12,4	12,8	11,2	11,6	11,4

Fonte: Banco Mundial, IPEA, OCDE e Unctad. Elaboração própria.

Evidentemente, tão importante quanto o nível de renda é a forma como essa renda é distribuída, o que pode ser medido pelo comportamento do índice de Gini, que varia entre zero, melhor distribuição de renda possível, e um, pior distribuição de renda possível. As desigualdades são mais elevadas no Brasil e nos países mediterrâneos que nos mais países desenvolvidos, onde o índice de Gini é frequentemente inferior a 0,30, como mostra a Tabela 10. Mas existem diferenças importantes entre o Brasil e os países mediterrâneos, ainda que essas diferenças tenham se reduzido sensivelmente. No caso do Brasil, o índice passou de 0,60 para 0,53 entre 1995 e 2007, ao passo que, no caso dos países mediterrâneos, ele passou de 0,34 para 0,33 no mesmo período. Mais uma vez, existem diferenças entre os países mediterrâneos, com as desigualdades sendo menores no caso das economias maiores, Espanha e Itália, e maiores no caso das economias menores, Grécia e Portugal. Após a crise, a diferença diminuiu, com o índice tendo caído no Brasil, chegando a 0,51 em 2010, e aumentado nos países mediterrâneos, chegando a 0,33 naquele ano. Mais uma vez, contudo, a diferença entre o Brasil e os países da Europa meridional é ainda muito expressiva.

Por fim, os níveis de miséria e de pobreza são muito mais elevados no Brasil do que nos países mediterrâneos, bem como de ambos em relação aos países desenvolvidos, onde ele é frequente-

mente inferior a 10% da população, como mostra a Tabela 10. Mais uma vez, as diferenças entre o Brasil e os países mediterrâneos são elevadas, ainda que essas diferenças tenham sido reduzidas. No caso Brasil, os níveis de miséria e pobreza passaram de 35,1% em 1995 para 25,4% em 2007, ao passo que, no caso dos países mediterrâneos, ele era de 13,1% naquele ano. Após a crise, a diferença diminuiu ainda mais, com o nível de miséria tendo caído no Brasil, chegando a 21,4% em 2010, e nos países mediterrâneos, chegando a 12,9% naquele ano. Mais do que avanços na distribuição primária da renda, contribuiu para isso a melhoria da distribuição da renda após o efeito de transferências e tributos. E aqui, de particular importância foi o desenvolvimento dos sistemas de assistência social. Embora muito ainda tenha de ser feito nesse âmbito, esses países passaram a contar com uma rede de proteção, ou um mínimo abaixo do qual ninguém deveria estar.

5 Conclusão

O artigo mostrou que sistemas de proteção social são mecanismos criados por cada sociedade tendo em vista proteger seus membros contra aquilo que pode limitar a sua capacidade de atender as suas necessidades fundamentais. Existem diversos modelos possíveis de sistema de proteção social, os quais variam em função do papel do Estado relativamente às demais formas de provisão. Esse papel depende do perfil das políticas públicas, em geral, e das políticas econômica e social, em particular, o qual, por sua vez, é determinado pelo processo de interação entre grupos com diferentes preferências e com diferentes capacidades de impor essas preferências em determinadas circunstâncias históricas. Em geral, sistemas de proteção social efetivamente mais sofisticados tendem a ser mais prováveis e resilientes em sociedades menos heterogêneas, isto é, com clivagens menores e menos explícitas, uma vez que, nesses casos, os benefícios e custos associados a esses arranjos tendem a se distribuir de forma menos assimétrica entre os diferentes grupos sociais, de modo que mudanças na correlação de forças entre eles tendem a produzir mudanças apenas residuais neles.

A análise realizada das experiências do Brasil e dos países mediterrâneos confirma essa hipótese. Caracterizados por sociedades heterogêneas, esses países foram capazes de avançar em direção a um modelo de sistema de proteção social mais sofisticado apenas em circunstâncias históricas realmente excepcionais, que inverteram a correlação de forças em favor dos grupos sociais favoráveis a que o Estado assumisse um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais dos indivíduos relativamente ao mercado e à família. Tratou-se do momento de reestabelecimento da democracia e esses países desejavam acertar as contas com o seu passado, de modo que a retomada dos direitos civis e políticos foi acompanhada por um avanço sem precedentes dos direitos sociais.

Entretanto, tão logo essas circunstâncias históricas excepcionais deixaram de existir, a correlação de forças voltou a se alterar em favor dos grupos sociais contrários ao projeto reformista. Dessa forma, iniciou-se um processo de gradual fragilização desses arranjos, o qual foi caracterizado

pelo constrangimento da política econômica, subordinada a regras que visam assegurar a estabilidade das variáveis nominais, e pelo enfraquecimento da política social, com o sucateamento das políticas universais e a focalização da ação estatal nas parcelas mais vulneráveis da sociedade.

Embora o perfil das políticas públicas e, conseqüentemente, dos sistemas de proteção social do Brasil e dos países mediterrâneos sejam muito semelhantes, há diferenças importantes entre eles no que se refere à sua implementação e, conseqüentemente, às condições de vida prevalentes em cada um deles. Mais atrasado, o Brasil investe menos em proteção social do que os países mediterrâneos, o que contribui para reforçar ainda mais o seu atraso. Não por outra razão, as condições de vida no Brasil são consideravelmente inferiores às verificadas nos países mediterrâneos, embora estes não sejam plenamente capazes de garantir a proteção dos indivíduos e de sua dignidade contra os assaltos impostos pela lógica de funcionamento do capitalismo contemporâneo.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, K.M. **Social policy in the European Union**. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2015.
- ARESTIS, P.; SAWYER, M. The design faults of the economic and monetary union. **Journal of Contemporary European Studies**, Londres, v.19, n.1, pp. 21-32, 2011.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do ‘welfare state’ brasileiro. In: Projeto: **A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização – reflexões sobre natureza do estado de bem-estar**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989, pp.120-139.
- BELLUZZO, L. G. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.4, pp.11-20, jun.1995
- COMISSÃO EUROPEIA. **Early childhood education and care systems in Europe**: national information sheets 2014/15. Luxembourg, LU: Publications Office of the European Union, 2016.
- COMISSÃO EUROPEIA. **National student fee and support systems in European higher education**. Luxembourg, LU: Publications Office of the European Union, 2014.
- COMISSÃO EUROPEIA. **The structure of the European education systems 2016/17**: schematic diagrams. Luxembourg, LU: Publications Office of the European Union, 2016.
- CORBUCCI, P.R.; BARRETO, A.R.; CASTRO, J.A.; CHAVES, J.V.; CODES, A.L. Educação. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da constituição federal**, v.2. Brasília, DF: Ipea, 2009.
- DRAIBE, S. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964/84. In: SOARES, G.A.D.; D’ARAUJO, M. C. (Org.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1994.
- DRAIBE, S. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. **30º Encontro Nacional da Anpocs**, Caxambu, 2006.
- FAGNANI, E. Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2005.
- FERRERA, M. The “southern model” of welfare in social Europe. **Journal of European Social Policy**, Londres, v. 6, n. 1, pp. 17-37, fev. 1996.

- FERRERA, M. Welfare states and social safety nets in southern Europe: an introduction. In: FERRERA, M. (Org.). **Welfare state reform in southern Europe**: fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece. Londres, UK: Routledge, 2005.
- GONZALEZ, R.; GALIZA, M.; AMORIM, B.M.; VAZ, F.M.; PARREIRAS, L.E. Trabalho e renda. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise: vinte anos da constituição federal, v.2. Brasília, DF: Ipea, 2009.
- GOUGH, I. Social assistance regimes: a cluster analysis. **Journal of European Social Policy**, v.11, n.2, 2011.
- GUILLÉN, A.M. The politics of universalisation: establishing national health services in Southern Europe. **West European Politics**, v.25, n.4, 2002.
- JACCOUD, L.; EL-MOOR, P.; ROCHET, J. Assistência social e segurança alimentar. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise: vinte anos da constituição federal, v.1. Brasília, DF: Ipea, 2009.
- KARAMESSINI, M. The Southern European social model: Changes and continuities in recent decades. **Discussion Paper series n. 174**, International Institute for Labour Studies, 2007
- KUHNLE, S. globalização e o desenvolvimento das políticas sociais. In: DELGADO, M.G.; PORTO, L.V. (Org.). **O estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo, SP: LTr, 2007.
- MISHRA, R. **Globalization and the welfare state**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999.
- MISSOC. **Mutual information system on social protection**. Bruxelas, BE: Comissão Europeia, 2016. Disponível em: <www.missoc.org/MISSOC/index.htm>.
- MORENO, L. Bienestar mediterráneo y supermujeres. **Revista Española de Sociología**, Madri, n. 2, p.41-57, 2002.
- MORENO, L. The model of social protection in southern Europe: enduring characteristics. **CSIS Working Papers n.6**, Jacarta, 2006.
- PIOLA, S.F.; BARROS, E.D.; NOGUEIRA, R.P. SERVO, L.M.; SÁ, E.B.; PAIVA, A.B. Saúde. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise: vinte anos da constituição federal, v.1. Brasília, DF: Ipea, 2009.
- POLANYI, K (1944). **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 2000.
- RANGEL, L.; PASINATO, M.T.M.; SILVEIRA, F.G.; LOPEZ, F.G.; MENDONÇA, J.L.O. Previdência social. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise: vinte anos da constituição federal, v.1. Brasília, DF: Ipea, 2009.
- TAYLOR-GOUBY, P. The impact of new social risks on welfare states. **Conference of ESPAnet**, Copenhagen, 2003.
- VAN DER ENDE, M.; PETERS, M.; BIESMA, A.; DIMITROVA, D.; SCHNEIDER, H. **Analysis of costs and benefits of active compared to passive measures**. Roterdã, NL: Ecorys e IZA, 2012.
- WOLF, P.J.W.; OLIVEIRA, G.C. Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.25, n.3, p.661-694, dez.2016.