

INVESTIMENTO PÚBLICO EM SERVIÇOS SOCIAIS COMO COMPONENTE CENTRAL DE UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO¹

Celia Lessa Kerstenetzky

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), Rio de Janeiro - RJ, Brasil

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

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

¹ A autora agradece a Fábio Bentz Maciel pela excelente assistência de pesquisa, a dois pareceristas anônimos e a Ricardo Bielschowsky pelos comentários à versão anterior.



LA INVERSIÓN PÚBLICA EN SERVICIOS SOCIALES COMO COMPONENTE CENTRAL DE UNA AGENDA DE DESARROLLO

En este artículo presento la propuesta de elevar los servicios sociales públicos al estatus de componente central de un proyecto de desarrollo. ¿Por qué servicios sociales públicos? Además de las evidentes y urgentes necesidades sociales, ¿qué justificaciones teóricas reclaman para la atención pública? ¿Qué tan actuales son estas justificaciones en términos de debates contemporáneos? ¿Qué efectos indirectos desencadenan los servicios sociales públicos y qué evidencia tenemos de los resultados deseables en términos de los desafíos de desarrollo contemporáneos? Estas son las preguntas que me preocupan aquí.

Palabras clave: proyecto de desarrollo; gasto público; servicios sociales públicos; necesidades sociales; sostenibilidad.

PUBLIC INVESTMENT IN SOCIAL SERVICES AS A CENTRAL COMPONENT OF A DEVELOPMENT AGENDA

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

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

JEL code: O2; P16.

1. INTRODUÇÃO

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

Neste texto, entendo a noção de projeto a partir de uma perspectiva democrática, não tecnocrática: trata-se de um direcionamento possível para as prioridades públicas que, caso reúna suficiente consenso, seguirá aberto a ajustes e especificações típicas do rito democrático. Quanto à noção de desenvolvimento, adoto uma concepção “finalística”, isto é, não limitada à magnitude e evolução do Produto Interno Bruto (PIB), como promoção de *bem-estar, equitativa e sustentavelmente*, tal como no paradigma sintetizado no Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi e em debates contemporâneos sobre sustentabilidade ambiental (STIGLITZ *et al.*, 2009; HIRVILAMMI, 2020).

É contra o pano de fundo desses pressupostos, não tecnocráticos e não PIB-cêntricos, que discuto neste artigo uma agenda de desenvolvimento como contribuição para o debate público voltado para os caminhos futuros do país. Nesta proposta, os serviços sociais públicos (SSP, doravante) ocupam um papel de destaque. Trata-se aqui dos serviços prestados e providos universalmente à população pelo setor público, com vistas ao atendimento de suas demandas de bem-estar. Os serviços que tradicionalmente se encaixam nessa definição são, além dos serviços de educação e saúde, aqueles envolvidos na implementação de políticas sociais. Mas os SSP, neste texto, não se limitam a esses segmentos, podendo incluir a oferta de cuidados, saneamento, segurança pública, conectividade. A proposta reconhece, contudo, que a especificação dos serviços a serem providos publicamente e disponibilizados universalmente em função de demandas de bem-estar deve resultar de escolhas democráticas, em resposta a conjunturas específicas; uma lista completa, fechada previamente, violaria esse pressuposto.

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

Na primeira seção, apresento justificativas tradicionais para o investimento público em serviços sociais, a partir de diferentes ângulos disciplinares: econômicos, sociológicos e políticos; na segunda seção, apresento os diferentes campos temáticos para os quais os serviços sociais públicos têm algo de crucial a contribuir, nomeadamente, os debates sobre desenvolvimento, sustentabilidade, mudança estrutural, macroeconomia, política social, equidade, o papel do estado, o futuro do trabalho e o futuro do capitalismo. Na terceira seção, procuro explicitar por meio de um esquema analítico várias potencialidades dos serviços sociais públicos que

justificam sua centralidade em uma estratégia de desenvolvimento e que se abrem à avaliação empírica. Na quarta seção, sistematizo evidências dispersas dos benefícios que se podem esperar dessa “via desenvolvimentista” e, na quinta seção, concluo com comentários finais e indicações de dificuldades e oportunidades para o avanço da agenda.

2. POR QUE SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS?

Na teoria econômica convencional, na microeconomia do bem-estar, a provisão pública de serviços sociais é justificada com base no argumento das **externalidades de consumo** (PIGOU, 1920). Investimentos individuais ou familiares, por exemplo, em educação e saúde, geram externalidades positivas, o que significa que o benefício coletivo ou social supera o benefício individual ou familiar e a despesa de indivíduos ou famílias tende a ser inferior à despesa que seria socialmente desejável. Em contrapartida, a ausência ou a deficiência de investimentos em educação e saúde gera externalidades negativas, como, por exemplo, uma força de trabalho pouco qualificada, desigualdades sociais, pobreza, criminalidade, epidemias, mortes evitáveis e outros “*custos sociais*”.

Escolhas sob incerteza (KAPP, 2017), desigualdade de informação ou informação assimétrica (ARROW 1963;² BARR, 1992) – problemas de informação comuns em economias de mercado e que afetam as decisões dos agentes econômicos, no jargão da economia – explicariam níveis insuficientes de investimentos individuais ou familiares em educação e saúde. Por exemplo, o investimento em educação terá retornos futuros apenas prováveis, não certos, e, para grupos sociais em desvantagem, pode vir a competir com despesas para o atendimento a necessidades mais prementes e não se realizar ou se manter abaixo do que seria socialmente desejável.

Em teorias macroeconômicas do crescimento, com ênfase no papel da oferta (principalmente, da produtividade) como o motor do crescimento econômico, a importância dos serviços sociais públicos é destacada por aumentar o capital humano dos trabalhadores e, por meio dele, a produtividade individual e da economia como um todo, além de ser fonte provável de inovações (AGHION; HEWITT, 1998). Algumas dessas teorias acentuam o papel do investimento público em componentes do capital humano, como educação e saúde, para superar barreiras financeiras introduzidas por desigualdades econômicas, barreiras que dificultam ou mesmo impedem os investimentos de indivíduos e famílias mais pobres (FERREIRA, 1999).

² Em artigo clássico, Arrow argumenta que o “mercado” de saúde difere de um mercado competitivo por diversos motivos, incluindo a incontornável incerteza em relação aos ganhos de utilidade provenientes do serviço de saúde e a desigualdade de informação entre o ofertante (médico) e o demandante (paciente). Além disso, afirma ele, há razões éticas em favor do financiamento coletivo dos serviços de saúde, como, por exemplo, a existência de doenças transmissíveis que fazem com que a má saúde de um indivíduo afete a saúde de outros. Ele demonstra, sempre dentro de um arcabouço utilitarista de escolha sob incerteza e agentes avessos ao risco, que mesmo que um sistema de seguros de saúde implique em ganhos líquidos de bem-estar quando comparado ao equilíbrio de mercado puro, em muitos casos o mercado de seguros de saúde não se estabelece por completo, o que justifica a provisão pública de serviços de saúde. Ele argumenta ainda que embora o setor de saúde possivelmente seja o caso mais extremo do fracasso do mercado em cobrir os riscos inerentes a escolhas sob incerteza, o mesmo acontece em diversos outros mercados.

Ainda na teoria econômica - na macroeconomia keynesiana, desta vez -, parte da justificativa para a introdução ou expansão de políticas sociais, presente na montagem de estados de bem-estar universalistas como o welfare state britânico do pós-guerra, é a convicção quanto ao papel positivo dos serviços no esforço de reconstrução nacional. Os benefícios antecipados são não apenas econômicos no sentido da “oferta”, por exemplo, contribuir para a formação de uma força de trabalho saudável e produtiva; ou sociais, por exemplo, como elemento auxiliar no enfrentamento dos assim chamados “5 obstáculos gigantes” no caminho da reconstrução nacional: carestia, doença, ignorância, ociosidade e miséria (BEVERIDGE, 1942); ou ainda políticos, por exemplo, o senso de pertencimento a uma mesma comunidade, não mais dividida por estratificações de bem-estar (JUDT, 2016). Do ponto de vista estritamente macroeconômico, os serviços sociais públicos são associados a efeitos multiplicadores de renda, que os tornam coadjuvantes do crescimento econômico e, desse modo, até certo ponto, financeiramente autossustentáveis. Em apoio ao famoso *relatório Beveridge*, Keynes concebera a seguridade social como parte da solução do “problema da demanda efetiva”, ou seja, a tendência do capitalismo a promover equilíbrio macroeconômico sem pleno emprego – a seguridade contribuiria para sustentar a demanda de consumo e o emprego em níveis elevados (CARVALHO, 2009; MARCUZZO, 2011). Mas o argumento pode ser estendido aos serviços públicos: os empregos criados e os rendimentos decorrentes desses empregos estimulariam a demanda de consumo, o que multiplicaria empregos e renda, aproximando a economia do desejado pleno emprego. De fato, a literatura especializada registra os serviços públicos como os maiores empregadores isolados no pós-guerra europeu (PIERSON, 2006).

Na teoria do desenvolvimento, influenciada pela obra de Amartya Sen, “desenvolvimento como liberdade” (em suas palavras) significa o processo de expansão de capacitações humanas, isto é, de liberdades efetivas (não apenas formais) para o exercício de escolhas realmente significativas (por exemplo, entre trajetórias ou formas de vida), cuja pré-condição são as várias disposições sociais e arranjos coletivos, os quais incluem a provisão pública de serviços sociais, como saúde e educação (SEN, [1999]2010). As estruturas de provisão desses serviços, ao lado de outras providências, são condição *sine qua non* para o “desenvolvimento como liberdade”.

Na sociologia histórica e econômica de Karl Polanyi (POLANYI, [1944]2013), que analisa as dores de parto da industrialização e urbanização modernas, os serviços sociais públicos representariam parte da reação à brutal **mercantilização do trabalho** envolvida nessas transformações. Ou seja, os SSP integrariam a contracorrente, as forças de “desmercantilização”, que mal ou bem defendem o ameaçado tecido social. Eles o fariam ao ampliar a esfera do bem-estar individual e familiar fora do alcance do mercado e garantida por arranjos de provisão coletiva como os SSP.

Na economia política, os serviços sociais públicos, desde que universais, são identificados como potencialmente capazes de produzir e reproduzir coalizões de classe favoráveis à

redistribuição de tipo universalista. Ao serem universais e, portanto, disponíveis não apenas aos mais pobres, e desde que adequados, os SSP enfrentariam comparativamente menor dificuldade de financiamento já que aqueles que, via impostos diretos, pagam proporcionalmente mais (a classe média, por exemplo) também deles se beneficiam (ESPING-ANDERSEN, 1990; JUDT, 2012). Uma outra associação de serviços sociais públicos com as classes médias frequentemente mencionada é que estas, além de beneficiárias diretas (por exemplo, sob a vigência das leis dos pobres na Inglaterra, apenas os muito pobres tinham acesso a serviços de saúde gratuitos) – e, segundo alguns, de fato os grupos sociais que mais se beneficiaram desses serviços (GOODIN; LE GRAND, 1987(apud PIERSON, 2006)) –, também foram favorecidas com os muitos empregos gerados nos SSP (PIERSON, 2006).

Na sociologia política do século 20, a construção e expansão dos serviços sociais públicos ganhou justificativas adicionais. Há, por exemplo, o argumento das “necessidades sociais”, que se refere a necessidades criadas pela própria vida social em economias mercantis – economias enraizadas em sociedades mercantis – e os vários riscos e expectativas envolvidos. Economias mercantis se caracterizam por intensa divisão do trabalho e especialização e, portanto, por forte interdependência econômica; elas existem no interior de sociedades mercantis, onde, por exemplo, a subsistência depende do trabalho remunerado em um “mercado de trabalho”. Essa interdependência, se de um lado cria necessidades além das biológicas – por exemplo, a necessidade de segurança econômica, que fica fragilizada em virtude da excessiva especialização frente a mudanças econômicas imprevisíveis, como em Durkheim ([1893]1960); a necessidade de proteção contra ciclos econômicos e o próprio ciclo da vida, como em Titmuss (1959) –, ela implica em que o atendimento a essas necessidades não pode ser de exclusiva responsabilidade individual. Esse argumento justifica políticas universais, em geral, e a provisão de serviços, em particular, entendidos estes como recursos coletivos estendidos a todos e indispensáveis para o atendimento a necessidades sociais e para a efetiva integração social. Das necessidades sociais aos “direitos sociais”, o passo foi curto, ainda que o itinerário tenha sido outro (MARSHALL, 2009). Necessidades sociais se tornam direitos por meio de um entendimento expansivo das exigências da cidadania: dos direitos civis (todos são iguais perante a lei; ninguém está acima dela) aos direitos políticos (todos devem ter oportunidades iguais de participação e influência política) aos direitos sociais (o exercício da cidadania política leva à reivindicação de participação igual na riqueza social). A “riqueza social”, neste contexto, é compreendida como a estrutura de oportunidades gerada pelos serviços sociais providos publicamente (MARSHALL, 2009).

Na teoria política normativa, cabe destacar o papel dos assim chamados “bens sociais primários” (RAWLS, 1971) e, em geral, de uma estrutura de oportunidades substantivas, dentro da qual a educação pública se destaca como componente central da arquitetura de sociedades justas (RAWLS, 1971; ROEMER, 1998). A sociedade justa seria aquela que permite aos seus membros

o acesso ao mais amplo conjunto possível de **bens fundamentais**, incluindo educação e saúde (PIKETTY, 2020). A ideia é que oportunidades sociais equitativamente distribuídas, disponibilizadas por meio de uma estrutura de serviços públicos universais de qualidade, contribuiriam para desfazer a conexão injusta, e incontornável na ausência delas, entre origens e destinos sociais – conexão, de resto, extensamente documentada por estudos de estratificação social (CORAK, 2013).

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

3. SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS E DEBATES CONTEMPORÂNEOS

A partir dessa lista não exaustiva de justificativas teóricas em favor da provisão pública de serviços sociais, torna-se possível identificar sua incidência em debates contemporâneos sobre desenvolvimento, papel do estado, políticas de estabilização, política fiscal, política social, o futuro do capitalismo, entre outros. Passo a enumerar e comentar brevemente essas relações.

1. O debate sobre **desenvolvimento**, ao incorporar a perspectiva de desenvolvimento como promoção de bem-estar, com equidade e sustentabilidade ambiental, indica os serviços sociais públicos como suporte indispensável. Esse debate reflete a reação crítica a noções tradicionais, exclusivamente econômicas, de desenvolvimento, insensíveis a problemas de justiça social e sustentabilidade, em um contexto de crescentes desigualdades e riscos ambientais. Mas ele abre questões cruciais, referentes, por exemplo, a como conceber “bem-estar”. Seria um conjunto de “capacitações” à la Amartya Sen ([1999]2010), aberto à deliberação pública, ou um conjunto objetivo de necessidades básicas garantidas, ou ainda uma combinação de ambas as noções, um conjunto de necessidades publicamente protegidas pela garantia de condições de sua satisfação (DI GIULIO; DEFILA, 2019)? Todas essas definições têm implicações sobre o conjunto de serviços que devem ser considerados essenciais.
2. O debate sobre o novo **papel do estado** põe em confronto duas visões: a prioridade da provisão pública dos meios para o bem-estar (que segue a lógica do interesse público) versus a prioridade da provisão privada via mercado (que segue a lógica do lucro). Debate estimulado por crises sequenciais – financeira, ambiental e sanitária –, em boa parte, decorrentes de políticas de menos regulação e menos provisão pública. Mas não se trata apenas de público *versus* privado, como também de reconfiguração da própria intervenção pública, no sentido de enfatizar a provisão de SSP como resposta eficaz aos problemas econômicos, sociais e ambientais atuais. O *Green New Deal* norte-americano se apresenta

como uma agenda de intervenção pública desse tipo: a expansão da “infraestrutura social”, e não exclusiva ou principalmente da infraestrutura física, liderando a retomada econômica, com viés simultaneamente social e ambiental (BRYNER, 2020).³

3. Além da função de **estabilização** de ciclos econômicos, que serviços sociais exercem em virtude de sua influência direta sobre o nível de emprego, o debate sobre **política fiscal** é também afetado pela atenção à, e ênfase na, provisão de serviços públicos. Isso ocorre na medida em que esta ênfase se contrapõe à aversão ao gasto público – em particular, ao elevado peso de despesas com pessoal nesse gasto – típica da perspectiva puramente “fiscalista” que tem dominado a agenda de política fiscal no Brasil. Contudo, ao contrário do largamente propalado por advogados dessa perspectiva, a participação do emprego público no emprego total no Brasil é muito modesta – 12%, frente à 20% na OCDE (OCDE, 2021). E trata-se de empregos voltados principalmente à prestação de serviços à população.
4. O debate sobre o papel da provisão de serviços sociais é especialmente fértil na **política social**. O *welfare state* contemporâneo tem testemunhado a franca expansão dos serviços, traço especialmente característico do “*welfare state* de investimento social” (MOREL, PALIER; PALME, 2013). Esse paradigma tem apostado na ampliação dos serviços tradicionais de educação e saúde, mas também, e sobretudo, dos serviços de educação infantil e educação ao longo da vida, de cuidados e de mercado de trabalho, como a resposta mais eficaz aos “riscos sociais decorrentes das mudanças econômicas e sociodemográficas das últimas décadas”, como a revolução tecnológica, a feminização do emprego e o envelhecimento populacional. A opção também se justifica pelo caráter de investimento (no sentido tradicional) desses serviços, com retornos econômicos resultantes da maior participação econômica das mulheres e da integração de trabalhadores à chamada “economia do conhecimento”.
5. Estratificações de **classe, gênero, raciais e de lugar de origem**, que têm merecido atenção no debate público, encontram contraponto na expansão de SSP. Estes são fonte de empregos não discriminatórios e de boa qualidade, equilibradores de desigualdades econômicas e sociais e do capital humano de grupos de distintos gêneros, raças e origens sociais e geográficas (KERSTENETZKY; MACHADO, 2018 documentam alguns desses fatos para o caso brasileiro). A equalização promovida diretamente por serviços sociais se manifestaria em rendimentos do trabalho ou rendimentos familiares e níveis de bem-estar menos desiguais. Isso ocorreria via (1) o maior peso dos serviços sociais no interior

³ Seja na proposta original da senadora Alexandria Ocasio-Cortez e do senador Ed Markey, seja na proposta implementada pelo Governo Biden, há ênfase em justiça social e ambiental, e na infraestrutura social como veículo para a realização de ambos os valores.

do setor de serviços, normalmente muito polarizado nas remunerações que oferece, desse modo suavizando a distribuição de rendimentos do trabalho; (2) o maior peso da “renda social” (isto é, o consumo de serviços propiciado pela oferta gratuita ou subsidiada de serviços públicos) na renda total do indivíduo; (3) e a menor estratificação de bem-estar possibilitada pelo acesso universal aos mesmos serviços de qualidade, disponíveis a todos independentemente do poder aquisitivo de cada um (cf. Seções 3 e 4). Indiretamente, os SSP, por contribuir para maior equalização de capital humano, acabariam por também contribuir para reduzir as desigualdades salariais, via, por exemplo, seu efeito sobre a redução dos “prêmios à educação”. Políticas de família ou políticas amigáveis às mulheres – e nessas se destacam os serviços educacionais e de cuidados – seriam intervenções voltadas para mitigar iniquidades de gênero ao facilitar a participação das mulheres em espaços não exclusivamente domésticos (o mercado de trabalho, a participação política, a educação), melhorar os termos da “barganha intrafamiliar em torno da divisão do trabalho doméstico” e contribuir para reduzir a desigualdade salarial de gênero (ESPING-ANDERSEN *et al.* 2002; ESPING-ANDERSEN 2009; MOREL; PALIER; PALME, 2012).

6. O tema da **mudança estrutural**, a transformação das economias industriais modernas em economias pós-industriais ou economias de serviços (gerando mais de dois terços do PIB e dos empregos), engendrou novos enquadramentos analíticos e previsões. Duas delas são particularmente problemáticas: o chamado “trilema dos serviços” – a previsão de que almejar simultaneamente mais empregos, maior equidade e responsabilidade fiscal não é factível (IVERSEN; WREN, 1998) – e a chamada “doença de custos” dos serviços (BAUMOL; BOWEN, 1968) – a previsão de que os empregos em serviços, sendo em geral pouco produtivos, se tornarão cada vez mais custosos. Contrapondo-se a essas previsões, a montagem de um segmento robusto de SSP seria capaz de superá-las ou, ao menos, amenizá-las. Examinemos, em primeiro lugar, a previsão do “trilema”. De fato, a esmagadora maioria dos empregos no mundo contemporâneo é criada nos serviços (80% nos países desenvolvidos, 71% no Brasil em 2020), empregos com condições de trabalho e remuneração muito desiguais, distribuídos entre dois polos, de baixa remuneração e alta precariedade e alta remuneração e baixa precariedade. Ou seja: os abundantes empregos pós-industriais são de fato menos equitativos do que os que prevaleciam nas economias industriais de há poucas décadas. Segundo a lógica do trilema, a oferta de benefícios sociais muito generosos para aplacar essas iniquidades acabaria por implicar em menos empregos, seja por aumentar o salário de reserva dos trabalhadores (o salário a partir do qual compensa se empregar, que tenderia a ser maior quanto maior o benefício recebido do governo) ou por se apoiar em maior tributação (o que desestimula a contratação de novos trabalhadores e o investimento). Contudo, o investimento em serviços sociais públicos, de relativamente alta remuneração e baixa precariedade, representaria um grau de liberdade em relação às restrições do trilema:

geram empregos, de melhor qualidade que os criados pelos serviços pessoais e distributivos, possuem sinergias com os altamente produtivos serviços de alta tecnologia (os serviços sociais contribuem para criar o capital humano do qual os serviços de alta tecnologia se beneficiam), gerando retorno econômico, e, ao desse modo ampliar a arrecadação de tributos, acabam por contribuir para o seu próprio financiamento (KERSTENETZKY, 2012, 2021; WREN, 2017). Quanto ao cenário previsto pela “doença de custos”, há o contraponto de que serviços sociais (que em geral remuneram bem, mas são limitados em termos de produtividade) são, na realidade, pré-requisito para o trabalho produtivo em todos os setores da economia, uma vez que contribuem para a formação do capital humano dos trabalhadores (ATKINSON, 2015). Desse modo, a maior produtividade de alguns setores econômicos esconderia a contribuição indispensável de serviços ditos menos produtivos, como a de trabalhadores nos vários serviços sociais formadores de capital humano, como saúde, educação, treinamento e cuidados, entre outros.

7. Quanto ao debate sobre o **futuro do trabalho**, os serviços sociais públicos são identificados como criadores potenciais dos empregos do futuro (KERSTENETZKY 2012, 2021; ATKINSON 2015), mas tal ocorrerá (se ocorrer) por escolha política (ATKINSON, 2015). A ameaça de fim dos empregos com a automação, se não é certa, é, contudo, preocupante, mais certa parece ser a precarização dos empregos (AUTOR, 2021). Vias de fuga a considerar seriam a indução, por parte do governo, de trajetórias tecnológicas mais amigáveis ao emprego, e a expansão dos serviços sociais públicos, seja como fonte de novos empregos, seja como apoio à qualificação e retreinamento dos trabalhadores que perderam seus empregos. Essas opções estariam abertas ao se considerar que trajetórias tecnológicas não são inevitáveis nem incontornáveis e que o setor público, através de intervenções variadas (regulação, compras, crédito, financiamento, investimentos próprios), pode vir a induzi-las ou contorná-las (ATKINSON, 2015). Sugestão de função similar do setor público aparece no debate em torno do “emprego garantido”, postos de trabalho garantidos em obras públicas e serviços públicos comunitários (WRAY *et al.*, 2018).
8. O debate sobre **sustentabilidade** reserva um papel especial para os serviços sociais públicos. Este seria um setor de relativamente baixa “pegada ecológica” por ser, em sua função de produção, mais intensivo em pessoas que em recursos naturais (EVANS, 2009; KERSTENETZKY, 2012, 2021) – de resto, uma característica dos serviços em geral. Contudo, há pelo menos duas outras características dos serviços sociais que os destacam como relativamente ecologicamente amigáveis. A primeira é a ênfase no “consumo público”, isto é, no consumo coletivo de serviços cuja provisão é organizada pelo governo, em detrimento do consumo privado. O consumo público, em contraste com o consumo individualizado, se apoia em economias de escala que favorecem a sustentabilidade ambiental (COOTE; PERCY, 2020;

KERSTENETZKY, 2021). A segunda característica é poder contribuir para a transição para economias de baixo carbono, via os serviços de educação, treinamento e retreinamento, voltados para a requalificação da força de trabalho (KERSTENETZKY, 2021). No âmbito de discussões sobre mudanças sociais necessárias em face da crise ambiental, uma perspectiva recente, a *Universal Basic Services* (UBS) (COOTE, 2021; COOTE; PERCY, 2020), se contrapõe à agenda de *Universal Basic Income* (UBI) ao priorizar o consumo público e a renda social (renda imputada às famílias, equivalente ao gasto público em serviços sociais públicos) em detrimento da prioridade ao consumo privado e à renda monetária, supostamente advogados pela UBI. Não temos espaço para revisar e avaliar esse debate, mas cabe ressaltar a defesa do consumo público pela UBS como resposta eficaz a riscos sociais, especialmente ao risco ambiental. Além da sustentabilidade, outras vantagens próprias da UBS segundo seus proponentes, são a promoção simultânea de equidade, eficiência e solidariedade, por meio do atendimento a necessidades comuns (COOTE, 2021).

9. É possível incluir ainda debates sobre o **futuro do capitalismo**, a partir da discussão sobre mudança estrutural e direitos de propriedade disparada (ainda que inadvertidamente) pela agenda de expansão de serviços sociais públicos. A ideia é o setor de serviços sociais públicos liderar uma mudança estrutural *dentro* da mudança estrutural (KERSTENETZKY, 2021), ou seja, sua expansão equivaler a uma mudança substancial na própria estrutura produtiva, que já vinha se modificando em direção a uma economia de serviços. Ao ocupar um lugar proeminente na estrutura produtiva, os SSP estariam ao mesmo tempo contribuindo para a “socialização do consumo” (via aumento do consumo coletivo, relativamente ao consumo privado) e dos meios de satisfação das necessidades sociais (via aumento do capital público incorporado na própria provisão dos serviços). Em síntese, menos consumo privado e individualizado, mais consumo público; menos propriedade privada e individualizada, mais propriedade comum.

4. UM ESQUEMA ANALÍTICO: FLUXOS DE SSP

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

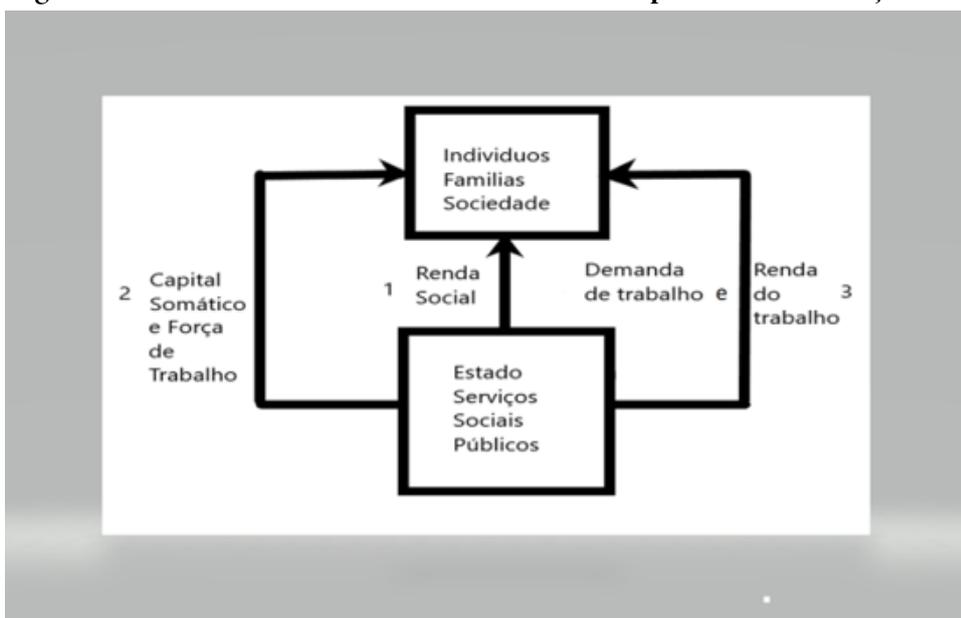
Pensar a prioridade para os serviços sociais públicos em uma agenda de desenvolvimento tem como ponto de partida inescapável a compreensão dos riscos sociais contemporâneos: efeitos

deletérios das políticas de austeridade sobre o bem-estar (redução da provisão, privatizações e ineficiências, maior impacto sobre os que não têm capacidade para pagar por serviços privatizados); problemas de sustentabilidade ambiental (incluindo, em adição ao aquecimento global, a contração da diversidade ecológica e a recorrência de zoonoses e pandemias); as crescentes desigualdades de renda e riqueza e seus impactos sobre a coesão social e as democracias; o avanço desenfreado e desorganizado da digitalização e os efeitos esperados no mercado de trabalho incluindo sobre o nível de emprego e a precarização do trabalho. A aposta é nas vantagens relativas dos serviços sociais públicos para enfrentar esses riscos: sua capacidade não apenas de ampliar o consumo público, como destacado pela UBS (KERSTENETZKY, 2012, 2016), como sua contribuição para a mudança na estrutura produtiva e no emprego (KERSTENETZKY, 2021).

Em países menos desenvolvidos, como o Brasil, as necessidades sociais, que acabam afetando as capacitações das pessoas, são historicamente negligenciadas ou desigualmente atendidas. Ademais, tanto o produto como a estrutura do emprego estão “viesados” para serviços de baixa produtividade e empregos de baixa remuneração e elevada informalidade. Desenvolvimento, nesse contexto, significa produzir mudança estrutural, para atender necessidades sociais gerando empregos de qualidade e simultaneamente contribuindo para a sustentabilidade ambiental. Em conjunto, dado o substancial déficit na oferta de SSP de qualidade em contextos menos desenvolvidos como o brasileiro,⁴ a mudança estrutural implicará em maior peso do consumo público no consumo total e maior peso dos serviços sociais na estrutura produtiva.

A Figura 1 detalha algumas das principais interações que se espera sejam promovidas e estimuladas em um projeto de desenvolvimento centrado em serviços sociais públicos.

Figura 1 – Fluxos entre indivíduos/famílias e estado provedor de serviços sociais públicos



Fonte: elaboração própria.

⁴ Cf. Trebat (2021), o gasto *per capita* em paridade de poder de compra em duas das principais rubricas dos serviços sociais públicos, saúde e educação, corresponde, no Brasil, a 38% da média da OCDE em saúde e 46% em educação.

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

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

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

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

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

5. SISTEMATIZANDO A EVIDÊNCIA EMPÍRICA DISPERSA

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

(1) *Efeito bem-estar (fluxo 1)*

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

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

(2) *Efeito equidade (fluxos 1 e 2)*

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

tributação direta e transferências monetárias.⁵ No caso dos países da OECD, a estimativa é que entre um quinto e um terço da redução do Gini se deve a esses gastos (OCDE, 2012). É de se crer que esses efeitos, por serem estáticos, estariam ainda subestimados; eles não levariam em conta, por exemplo, efeitos sobre pobreza e desigualdade decorrentes de serviços de educação e cuidados possibilitarem a participação econômica de mulheres e, portanto, o aumento do rendimento domiciliar, ou ainda, efeitos de mais longo prazo sobre o capital somático dos indivíduos.

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

Efeitos sobre equidade racial e de gênero foram detectados em estudos recentes sobre o mercado de trabalho brasileiro (KERSTENETZKY; MACHADO, 2018; KERSTENETZKY; PERO; GUEDES; BAHIA, 2021). Os empregos em serviços públicos de educação e saúde são majoritariamente femininos e com sobre-representação de negros. Quanto à estratificação de bem-estar, o acesso a unidades de tratamento intensivo no SUS, ao contrário do setor privado de provisão de cuidados de saúde onde negros se encontraram sub-representados, não apresentou viés racial (BRUCE *et al.*, 2021). De modo geral, estudos indicam o declínio de desigualdades socioeconômicas e regionais como fator determinante do acesso a serviços de saúde como concomitante à expansão substancial da Atenção Primária à Saúde desde 1995 com o Programa Saúde Família do SUS brasileiro (BHALOTRA; ROCHA; SOARES, 2019; MACINCKO; MENDONÇA, 2018; ROCHA; SOARES, 2010).

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

⁵ Lustig (2015) mostra que esse padrão está presente em todos os países latino-americanos analisados: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México, Peru e Uruguai. Silveira *et al.* (2014) mostram que, no caso brasileiro, enquanto as transferências monetárias e a tributação direta reduziram o índice de Gini de 0,591 para 0,560 em 2009, a monetização dos serviços sociais públicos (transferências em espécie) reduziu o Gini de 0,565 para 0,479. O estudo usa a metodologia de estágios da renda. A passagem do Gini de 0,591 para 0,560 é a mudança do Gini da renda de mercado (pré-transferências e tributação direta) para o Gini da renda disponível (após transferências e tributação direta). A passagem do Gini de 0,565 para 0,474 é a mudança do Gini da renda pós-tributação (após transferências, tributação direta e indireta) para o Gini da renda final (após transferências, tributação direta, indireta e imputação monetária das transferências em espécie (os SSP)).

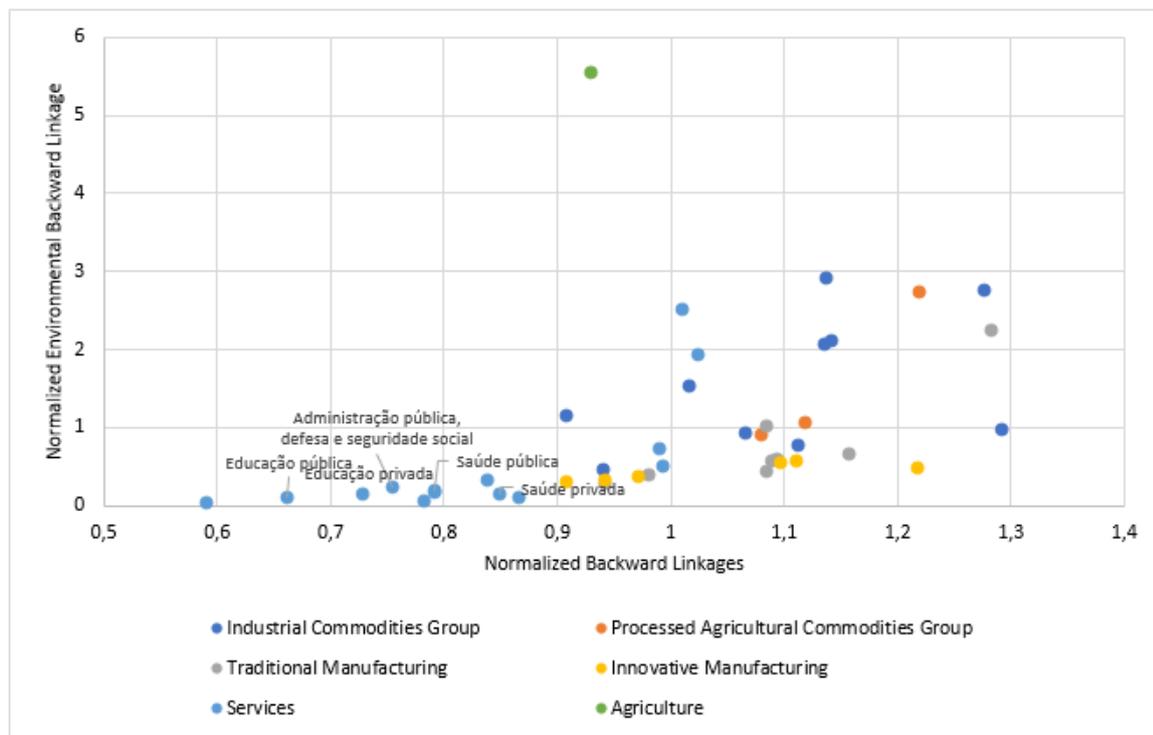
do trabalho doméstico (BARROS *et al.*, 2011; BARBOSA; COSTA, 2017; HOJMAN; BÓO, 2019; MOREL; PALIER; PALME, 2013). Políticas de conciliação entre família e trabalho, que tem entre seus componentes centrais os serviços educacionais e de cuidados, são apontadas como cruciais para reduzir o chamado *family gap*: o diferencial de desempenho no mercado de trabalho entre mães e não mães (WALDFOGEL, 1998).

(3) *Efeito sustentabilidade (fluxos 1 e 2)*

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

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

Gráfico 1 – Efeitos de encadeamento produtivo e de encadeamento ambiental dos 42 setores econômicos – Brasil, 2018⁶



Fonte: Alvarenga Jr., 2021.

(4) *Efeito renda (fluxos 1 e 3)*

O efeito renda pode ser captado como efeito direto – por exemplo, o piso salarial dos empregos no setor de SSP – e o efeito indireto, ou renda social, que corresponderia à ampliação da renda disponível aos indivíduos ou famílias por conta do gasto não incorrido em serviços sociais privados. Enquanto o efeito direto, no caso brasileiro, é evidenciado pelo maior piso salarial e menor proporção de trabalhadores recebendo o piso, na comparação com os demais setores econômicos (KERSTENETZKY; MACHADO, 2018; KERSTENETZKY *et al.*, 2021), o efeito indireto é significativo, o que se pode deduzir da redução da desigualdade e da pobreza decorrente da monetização e imputação às famílias dos gastos públicos em serviços (já que esse dado não está publicado). Estudo da OECD (2012) revela que quando computados (e monetizados) os serviços públicos de educação, saúde, habitação social, creches, cuidados para idosos, os recursos disponíveis às famílias aumentam em 25% (em dólares com paridade de poder de

⁶ O Backward Linkage (BL) Tradicional está no eixo dos x e o Backward Linkage Ambiental, no eixo dos Y. Como os valores dos indicadores no gráfico foram normalizados pela média (=1), os setores que apresentam BL normalizado > 1 são aqueles que tem uma capacidade elevada de puxar a produção dos demais setores, ao passo que os setores com o BL ambiental normalizado > 1 são aqueles com maior capacidade de puxar poluição (ou seja, setores ligados à cadeias de produção mais sujas). Os serviços públicos têm BL normalizado <1 (uma vez que grande parte da sua produção é destinada à demanda final; porém, suas cadeias são relativamente limpas (BL Ambiental normalizado <1). Cf. comunicação pessoal de Márcio Alvarenga Júnior.

compra) – 40% em países do norte da Europa –, alcançando 76% da renda domiciliar nos domicílios do primeiro quinto de renda dos países desenvolvidos. Boa parte da renda garantida proviria desses serviços e quanto mais robusta, como no caso dos países da OCDE, menor a necessidade de uma renda monetária universal.

(5) *Efeito inovação (fluxo 2)*

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

(6) *Efeito multiplicador fiscal (fluxo 3)*

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

(7) *Efeito mercado de trabalho (fluxo 3)*

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

educação públicas, a participação no emprego total representa cerca de 7% – nos países onde os efeitos dos SSP considerados em conjunto são máximos essa participação alcança até 36% do emprego total (KERSTENETZKY *et al.*, 2021; KERSTENETZKY; MACHADO, 2018).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA JUNIOR, M. *Efeitos de encadeamento ambiental dos setores econômicos no Brasil*. Manuscrito. Rio de Janeiro: UFRJ, 2021.
- ARROW, K. J. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*, v. 53, n. 5, p. 941-973, 1963.
- ATKINSON, A. *Inequality: what can be done?* Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- AUTOR, D. 2021, *The work of the future: where it will come from?* Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/Events/2021/05/202105051800/work>. Acesso em: 5 mai. 2021.
- BARBOSA, A. L. N. H.; COSTA, J. *Oferta de creche e participação das mulheres no mercado de trabalho no Brasil*. Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, ano 23, n. 62, p 23-35, 2017.

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

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

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

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

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

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

BRUCE, R.; FIRPO, S.; FRANÇA, M.; MELONI, L. *Racial Inequality in Health Care During a Pandemic*. 2020. Available at SSRN: Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3691313> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3691313>. Acesso em outubro de 2021

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

CARVALHO, F. J. C. Keynes And The Reform Of The Capitalist Social Order. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 31, n. 2, 191-211, 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ESPING-ANDERSEN, G. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, G.; MYLES, J.; GALLIE, D.; HEMERIJCK, A. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- EVANS, P. *Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfall*. Mimeo: UC-Berkeley, 2009.
- FERREIRA, F. H. *Inequality and economic performance: a brief overview of theories of growth and distribution*. Washington: World Bank, 1999.
- FOCHESATO, M.; BOWLES, S. Nordic exceptionalism? Social democratic egalitarianism in a world-historic perspective. *Journal of Public Economics*, v. 127, p. 30–44, 2015.
- FUJIWARA, T. Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health: Evidence from Brazil. *Econometrica*, v. 83, n. 2, p. 423–464, 2015.
- GONÇALVES, S. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development*, v. 53, p. 94–110, 2014.
- HIRVILAMMI, T. The Virtuous Circle of Sustainable Welfare as a Transformative Policy Idea. *Sustainability*, v. 12, n. 1, p. 391–406, 2020.
- HOJMAN, A.; BOO, F. L. *Cost-Effective Public Daycare in a Low-Income Economy Benefits Children and Mothers*. Washington: IDB, 2019. (Working Paper Series Nº 1036).
- HOWITT, P.; AGHION, P. Capital Accumulation and Innovation as Complementary Factors in Long-Run Growth. *Journal of Economic Growth*, v. 3, n. 2, p. 111–130, 1998.
- HOWITT, P.; AGHION, P. Capital accumulation and innovation as complementary factors in long-run growth. *Journal of Economic Growth*, vol. 3, n. 1, p. 111–130, 1998.
- IPEA. *Gastos com a Política Social: alavanca para o 320 crescimento com distribuição de renda*. Comunicado n. 75. Brasília: IPEA, 2011.
- IPEA. Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: *Perspectivas da Política Social*. Brasília: IPEA, 2010.
- IVERSEN, T.; WREN, A. Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, v. 50, n. 4, p. 507–546, jul. 1998.
- JUDT, T. *Um tratado sobre os nossos atuais descontentamentos*. 1. Ed., Lisboa: Leya, Brasil, 2016.
- KANGAS, O.; PALME, J. (eds). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- KAPP, K. W. *The Heterodox Theory of Social Costs*. Ed. Sebastian Berger. Londres: Routledge, 2017.
- KERSTENETZKY, C. L. Consumo social e crescimento redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 36, p. 29–45, 2016.
- KERSTENETZKY, C. L. *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

- KERSTENETZKY, C. L.; MACHADO, D. C. Labor Market Developments in Brazil: formalization at last? In: Werner Baer, Edmund Ammann & Carlos Alberto Azzoni, *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*, Oxford University Press, 2018.
- KERSTENETZKY, C. L.; PERO, V.; GUEDES, G.; BAHIA, L. *Desenvolvimento baseado em infraestrutura social*. Projeto de Pesquisa CEDE-UFRJ. Rio de Janeiro, 2021.
- LUSTIG, N. The redistributive impact of government spending on education and health: evidence from thirteen developing countries in the Commitment to Equity Project. In: CLEMENTS, Benedict; DE MOOIJ, Ruud; GUPTA, Sanjeev; KEEN, Michael (eds.). *Inequality and fiscal policy*. Washington: IMF, 2015.
- MACINKO, J; MENDONÇA, C. S. Estratégia Saúde da Família, um forte modelo de Atenção Primária à Saúde que traz resultados. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe1, p. 18-37. 2018.
- MARCUZZO, M. C. *Keynes and the Welfare State*. Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Roma. “La Sapienza”. Mimeo, 2011.
- MARSHALL, T. H. Citizenship and Social Class. In: MANZA, J.; SAUDER, M. (eds.). *Inequality and Society*. Nova York: W. W. Norton and Co, 2009.
- MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. Towards a Social Investment Welfare State? *Bristol: Policy Press*, 2012.
- OECD. *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2019.
- OECD. *Government at a Glance 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021.
- PERO, V.; SZERMAN, D. Mobilidade Intergeracional de renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 1, 2008.
- PIERSON, C. *Beyond the Welfare State – The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- PIERSON, P. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, v. 48, n. 2, p. 143–179, 1996.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Lisboa: Leya, 2013.
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- ROCHA, R.; SOARES, R. R. Evaluating the impact of community-based health interventions: evidence from Brazil’s Family Health Program. *Health Economics*. 19:126-158. 2010.
- ROEMER, J. E. *Equality of opportunity*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Edição de bolso. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.
- SILVEIRA, F. G. *Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. XVII Prêmio Tesouro Nacional, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012.
- SILVEIRA, F. G.; REZENDE, F.; AFONSO, J. R.; FERREIRA, J. *Fiscal Equity: Distributional Impacts of Taxation and Social Spending in Brazil*, IPC-IG Working Paper No. 115, Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.
- STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009.

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

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

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

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

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

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

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

Celia Lessa Kerstenetzky

<https://orcid.org/0000-0002-5747-2485>

Ph.D em Ciências Políticas e Sociais pelo European University Institute. Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora titular do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenadora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE).

E-mail: celiakersten@gmail.com