

**FINANÇAS PÚBLICAS,
POLÍTICAS DE INCLUSÃO
E CIDADANIA SOCIAL**

WEBINAR SERIES



MESTRE PAULO PEDROSO

Paulo Pedroso é um sociólogo e atualmente é professor de Políticas Públicas no ISCTE-IUL.

Foi membro do Conselho de Administração do Banco Mundial em representação de Portugal (2018-2020) e membro do Governo da República Portuguesa entre 1997 e 2002, primeiro como Secretário de Estado do Emprego (1997-2001) e depois como Ministro do Trabalho e da Solidariedade (2001-2002). Foi eleito deputado à Assembleia da República nas VIII, IX e X

Legislaturas. Foi Vice-Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (2002-2003). Na IX Legislatura integrou as Comissões Parlamentares de Assuntos Europeus e Política Externa: Educação, Ciência e Cultura; Trabalho e Assuntos Sociais e a Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político. Na X Legislatura integrou a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e a Comissão de Saúde.

Paulo Pedroso

Professor de Política Públicas
Ipps – Iscte

FINANÇAS PÚBLICAS, POLÍTICAS DE INCLUSÃO E CIDADANIA SOCIAL



O Pro PALOP-TL ISC (FASE II) é co-financiado pela União Europeia. A ação enquadra-se nos esforços #TeamEurope da União Europeia em resposta à COVID-19.



Estrutura da sessão

Despesa social e despesa pública total

Governança e políticas públicas

A governança multinível

A difusão de políticas

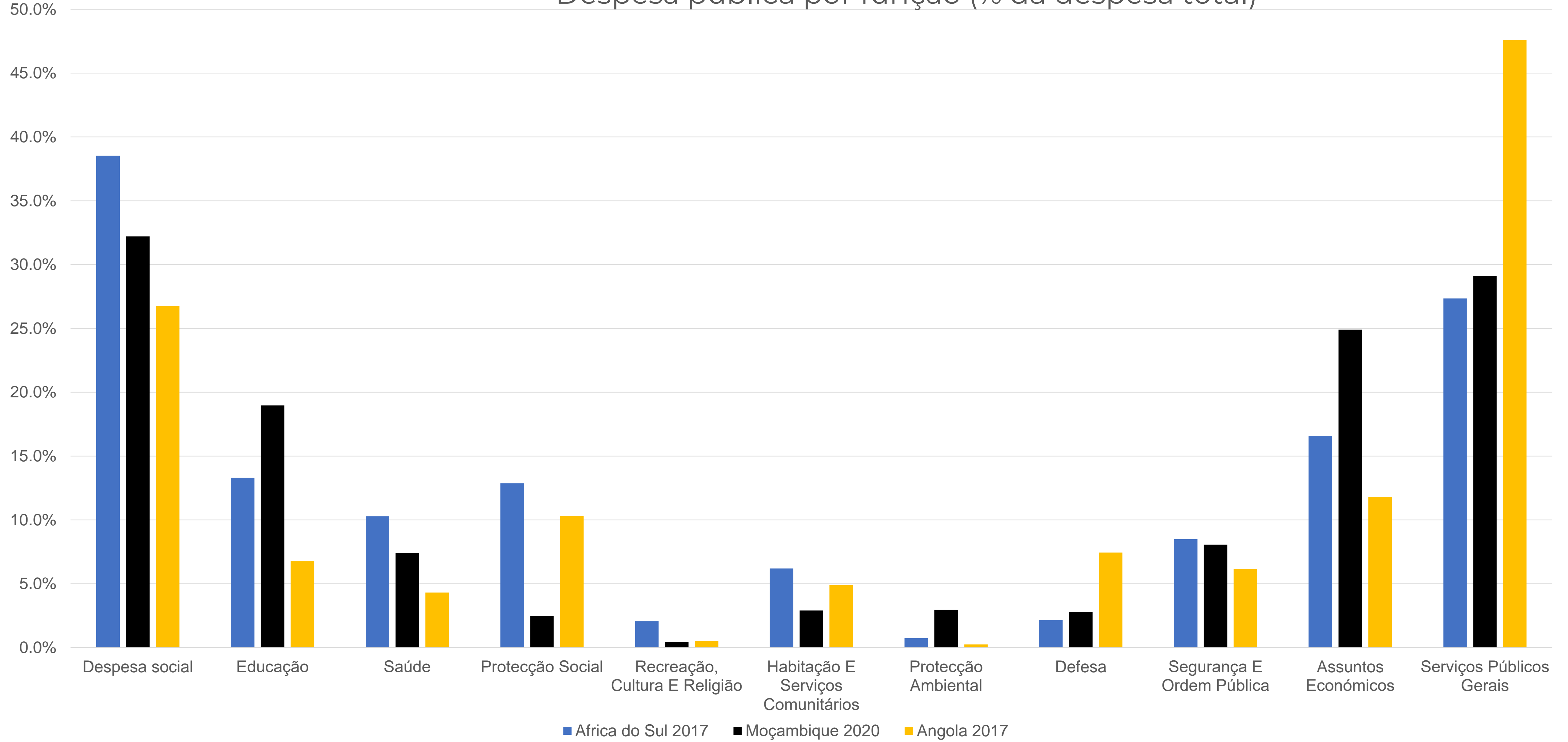
Políticas de inclusão

O Estado-providência e a justiça distributiva

Estado-Providência e segurança informal

Desmercadorização e tipos de Estado-providência

Despesa pública por função (% da despesa total)



Governança e políticas públicas

Conceito de governança

“Conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais os atores (gestores) convergem numa dada área de política” (Fredriksson, 2005)



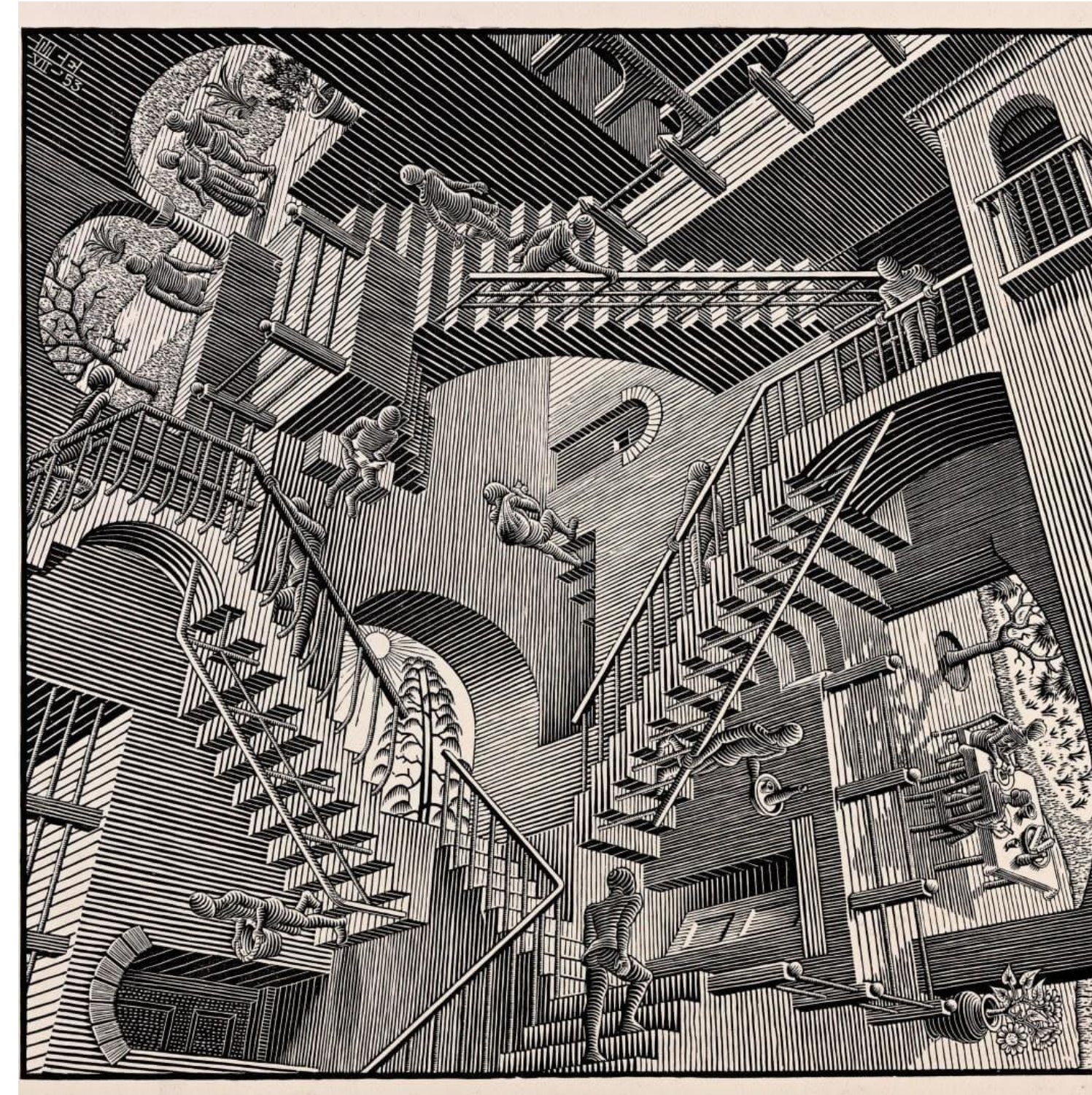




Tipo 1

Jurisdições de propósitos gerais

- Pertença exclusiva
- Jurisdição a um número limitado de níveis
 - Arquitetura de todo o sistema



Tipo 2

Jurisdições para fins específicos

- Pertenças múltiplas
- Níveis jurisdicionais ilimitados
 - Desenho flexível



**Tendencial-
mente
estável**

Propósitos gerais

Internacional

Nacional

Regional

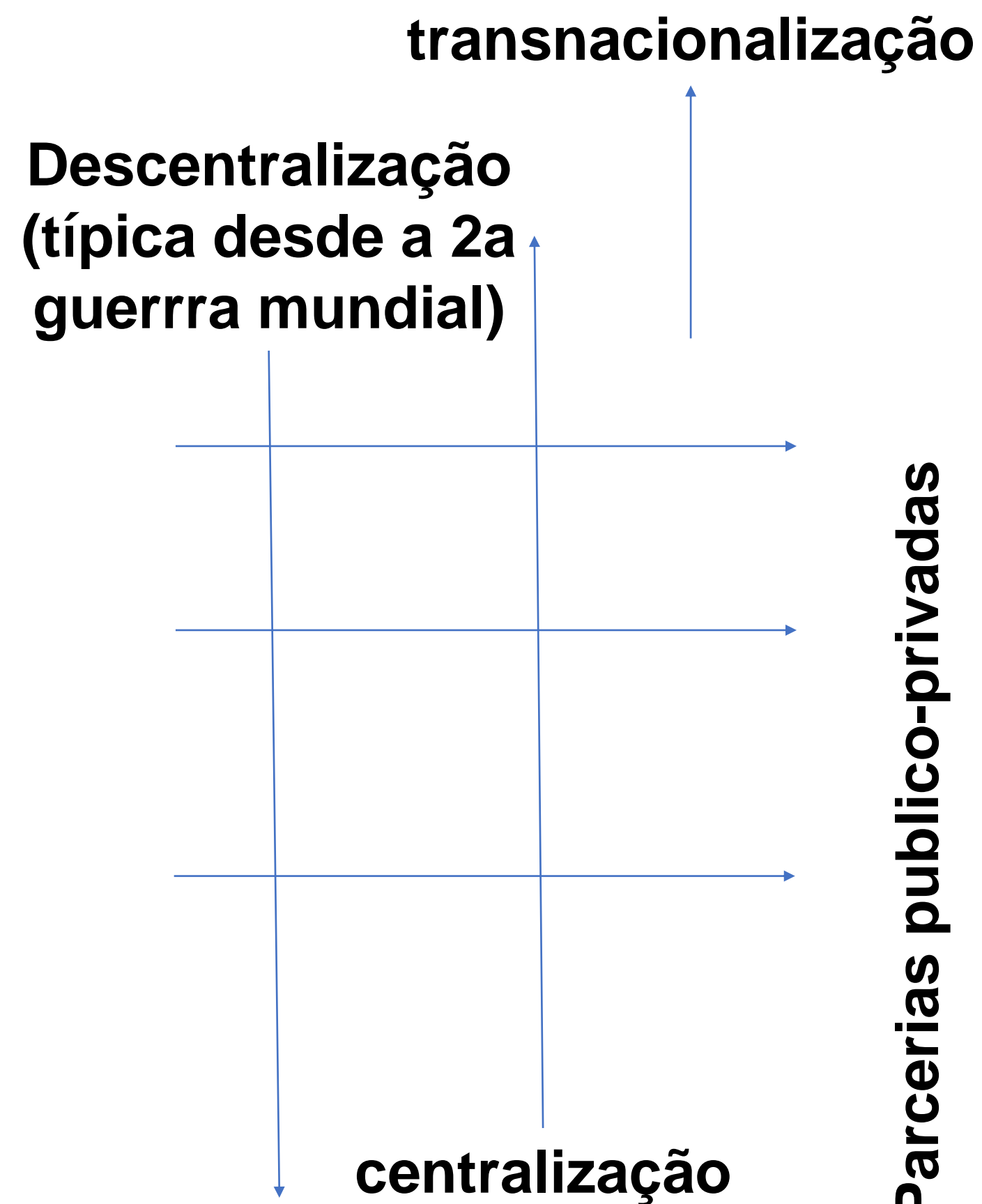
Meso

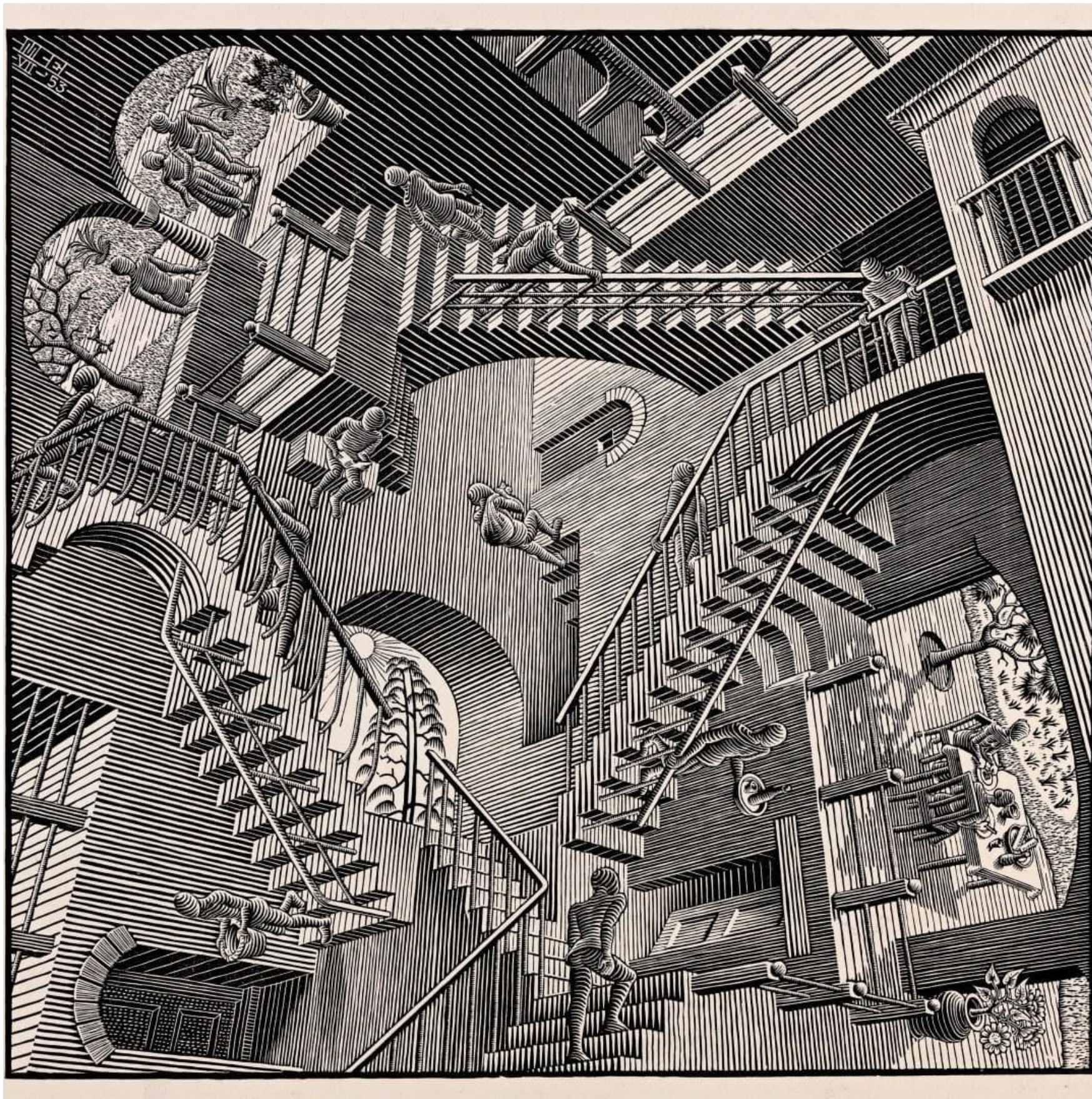
Local

**Tratados
intergovernamentais**

**Federalismo: focado
em níveis de governo
não em tipos de
política**

**Tendencialmente
territorial (comunal em
regimes consociativos)**





Jurisdições funcionais, sobrepostas e em competição (Frey e Eincherberger, 1999)

Foco está no bem público ou no serviço público

“fragmeção” (fragmeration) – simultaneidade e interação de dinâmicas de integração e fragmentação que dão lugar a novas esferas de autoridade:

- Rompe com barreiras geográficas precisas

Capacidade de tomar decisões dilui-se por um conjunto diversificado de atores

Tende a incrustar-se nos níveis da governança tipo I

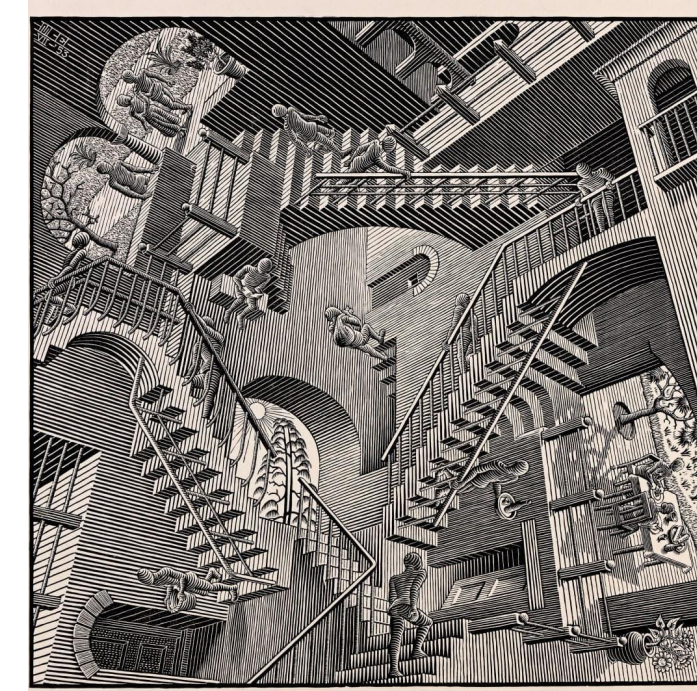


Deliberação básica sobre valores numa sociedade

Identidade dos cidadãos com uma comunidade (nacional, regional, local ou religiosa, tribal, étnica) com preferência por auto-governo

(“voz”) – deliberação política em instituições democráticas liberais convencionais, com conflitos institucionalizados

Articulação de conflitos – facilita a luta partidária e dimensões que estruturam a competição política e a escolha dos cidadãos



Foco na resolução de problemas

Comunidades extrínsecas – são arranjos institucionais, pertença é fluida

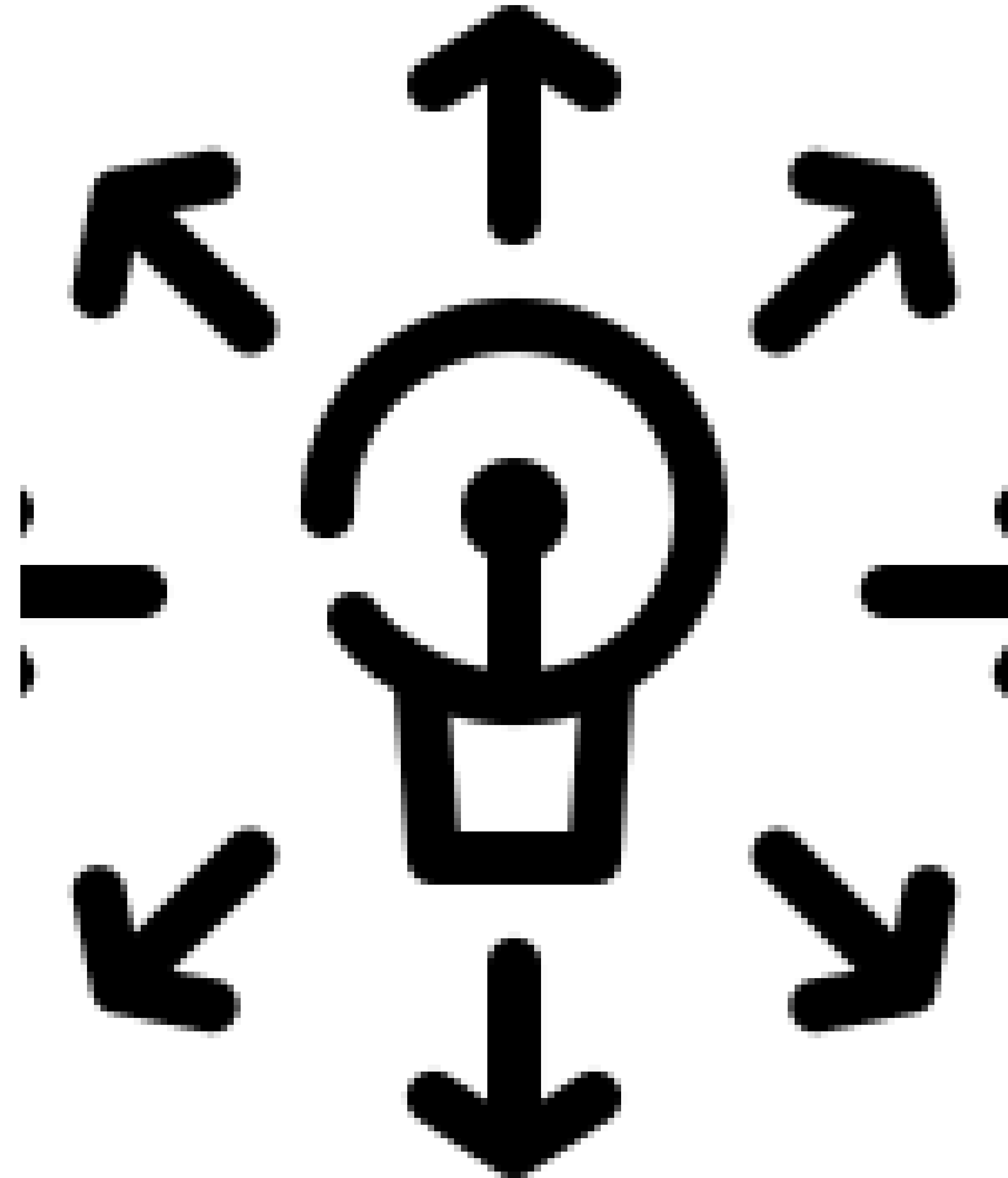
(“saída”) – participação voluntária torna fácil a saída quando a jurisdição já não serve as necessidades; funcionamento aproxima-se do dos mercados; concentrada na produção de um bem, não numa escolha de valores

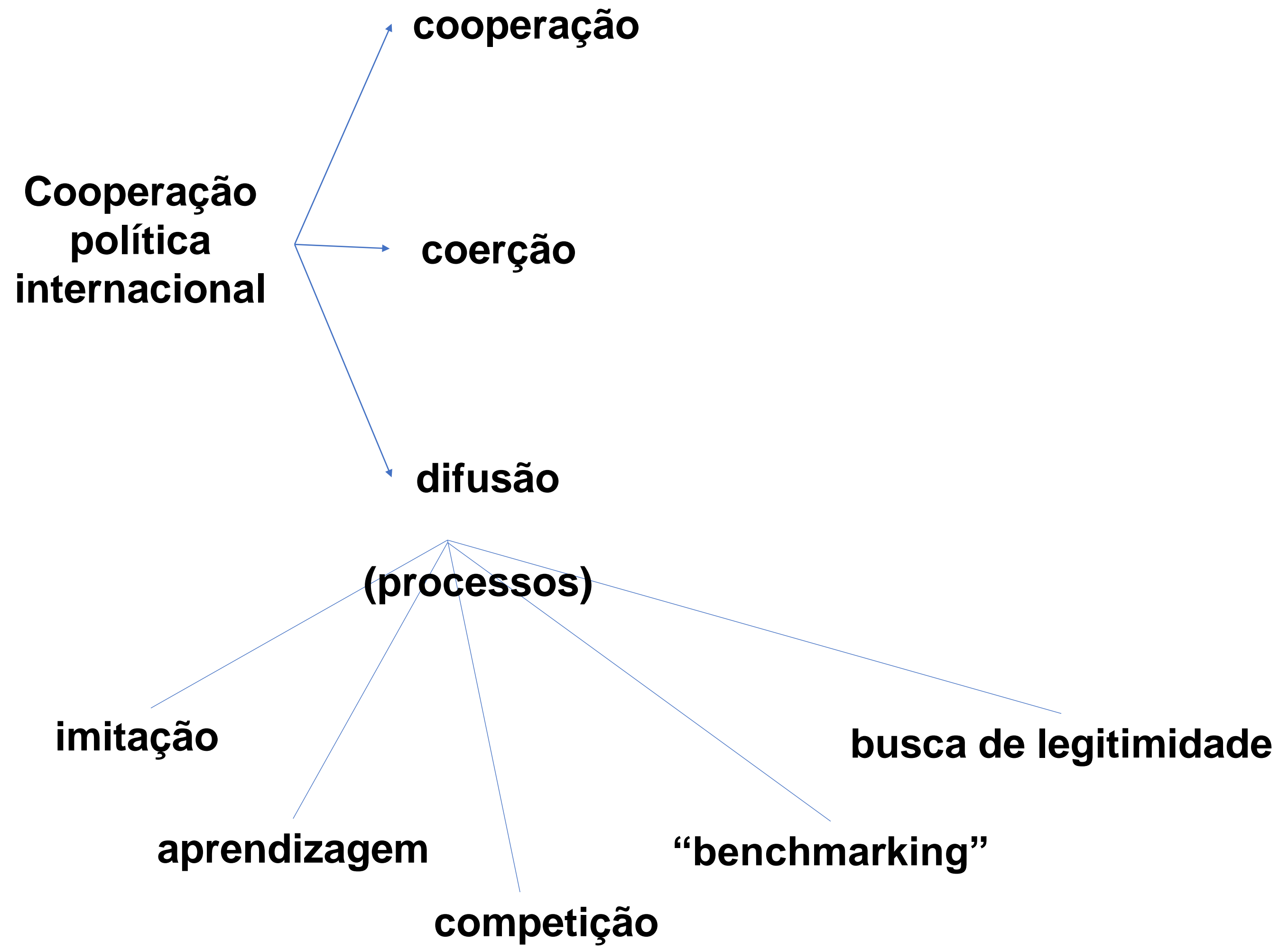
Evitar conflitos – isolam-se aspetos específicos, foca-se na eficiência não em conflitos ideológicos

Governança e políticas públicas

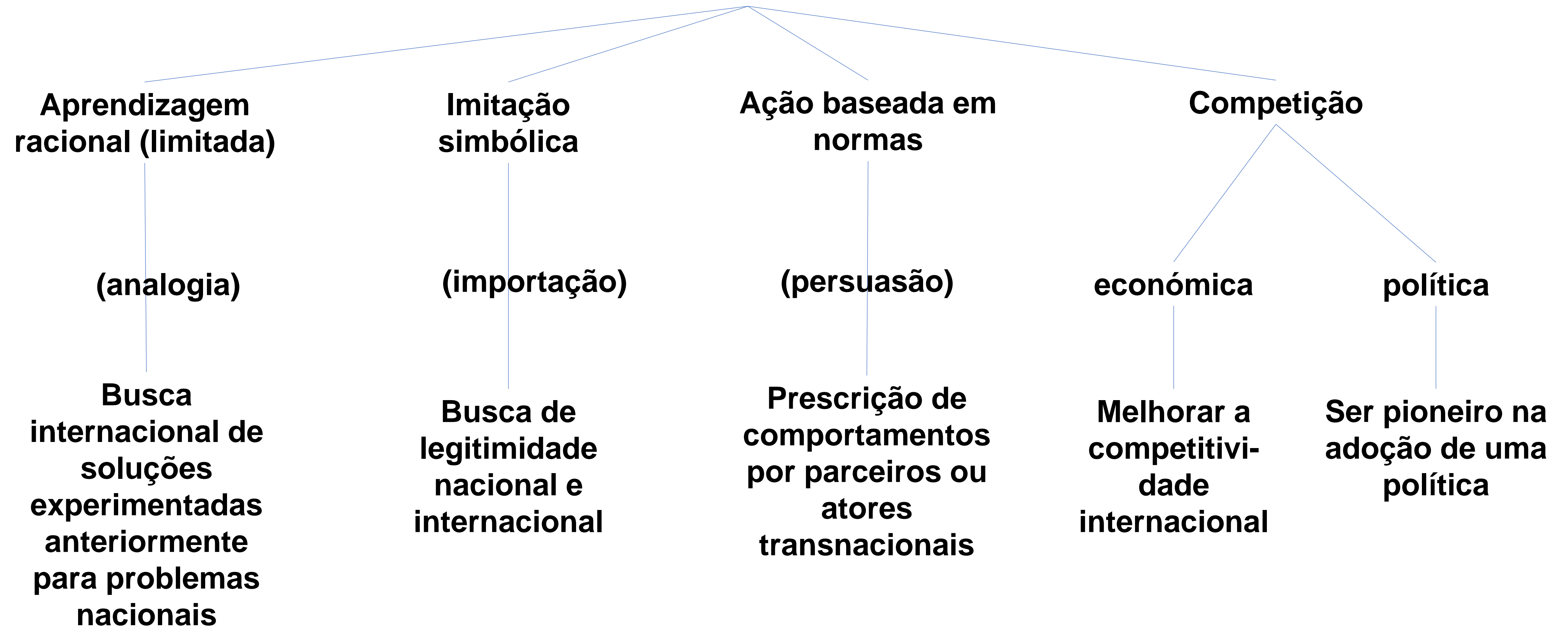
Conceito de difusão

Processo pelo qual a informação sobre inovação política é comunicada no sistema internacional e adotada voluntaria e unilateralmente por um numero crescente de países ao longo do tempo (Busch & Jorgens, 2010)





Mecanismos de difusão



Difusão

Pontos de partida

**Produção de
informação para
transferência**

Transparência

Oportunidades

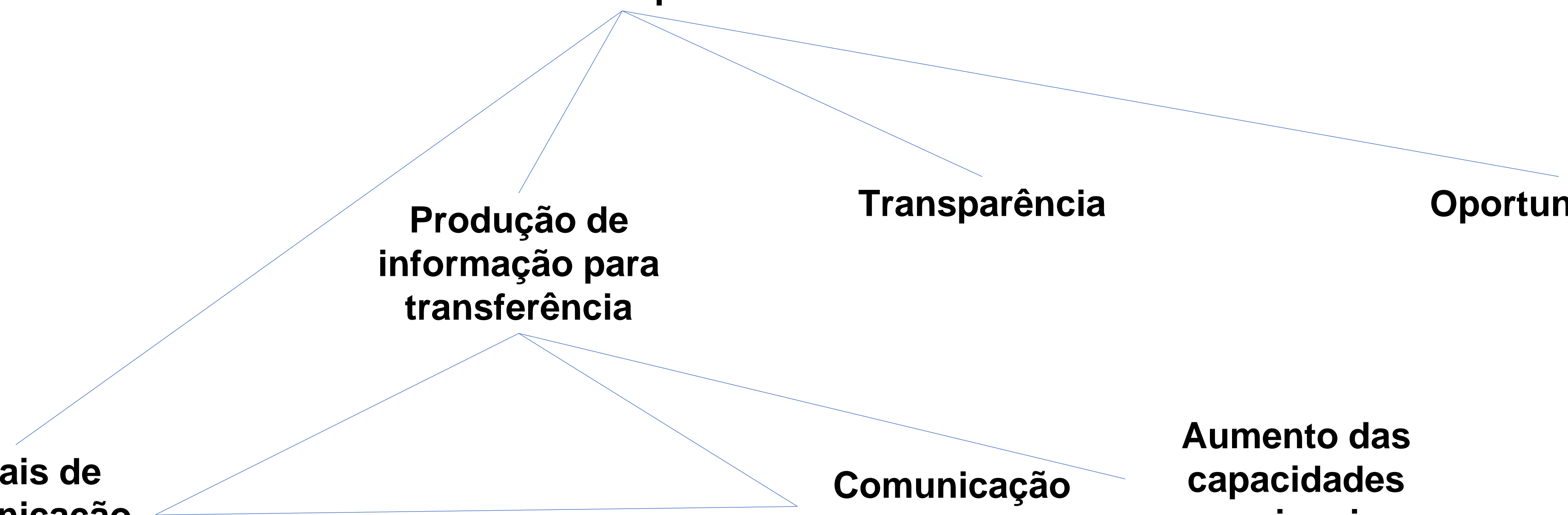
Internacional

**Canais de
comunicação
entre países**

**Comunicação
entre pares**

**Aumento das
capacidades
nacionais**

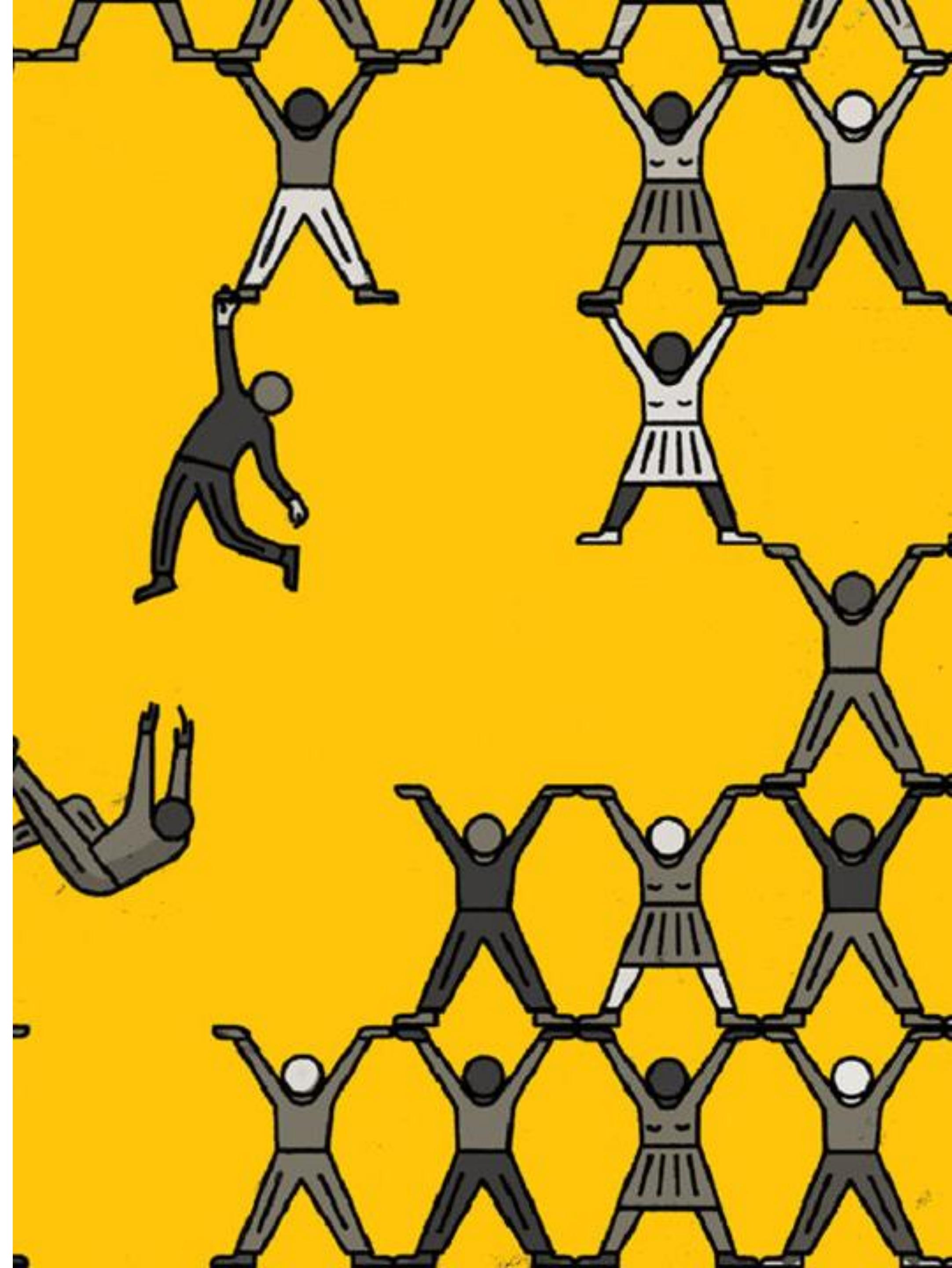
Nacional

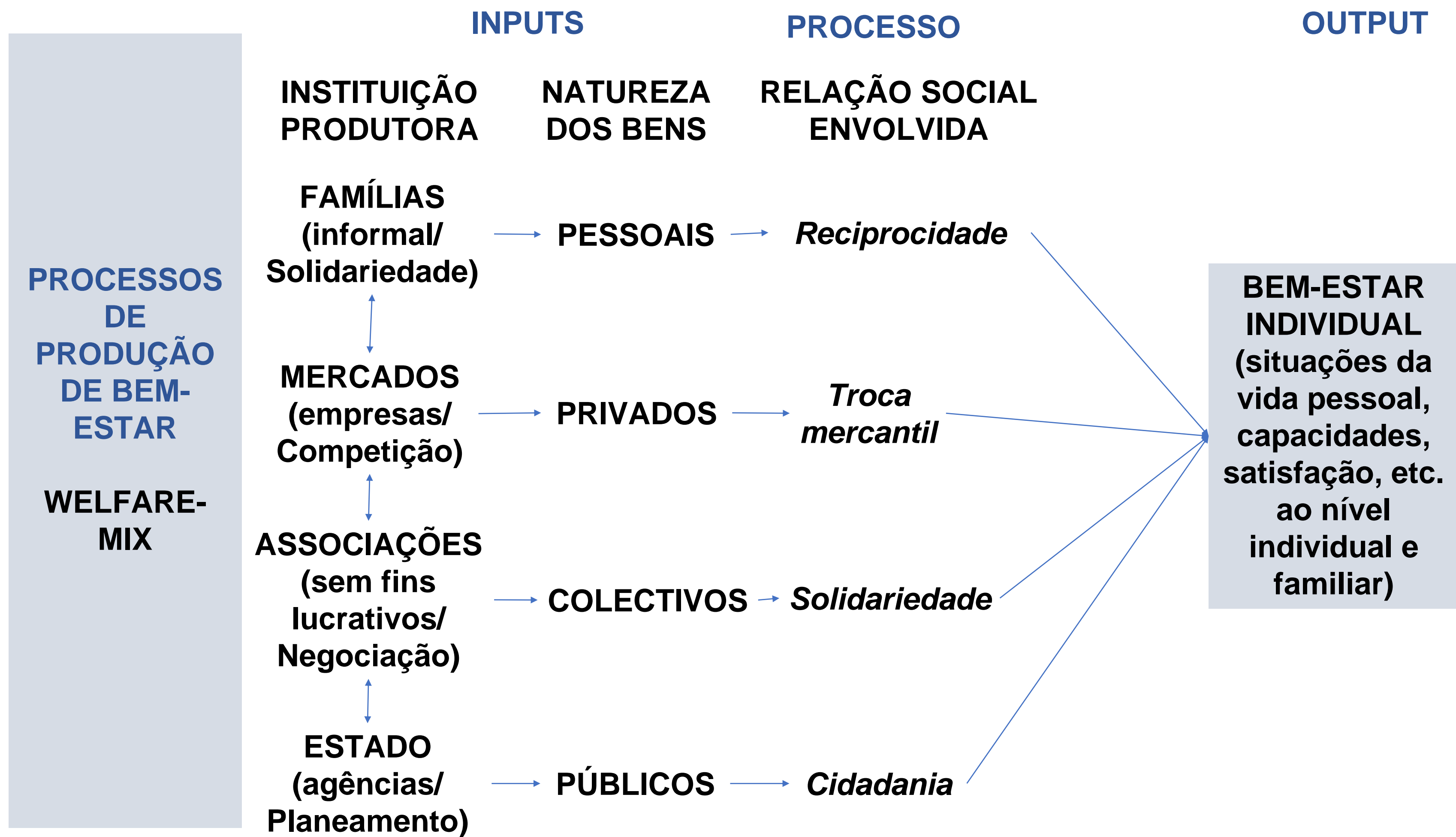


Políticas de inclusão

Estado-providência

“o Estado-providência é tão mais real quanto mais central seja a ideia, na sociedade e no Estado, de que este não é apenas o promotor da segurança face às ameaças externas, da segurança pessoal face ao crime, da promoção da atividade económica, mas também é um ator-chave da promoção do acesso à educação, à saúde, ao trabalho, a um nível adequado de rendimento, à possibilidade de a pessoa participar da vida da comunidade a par dos seus concidadãos.” (Pedroso, 2020)

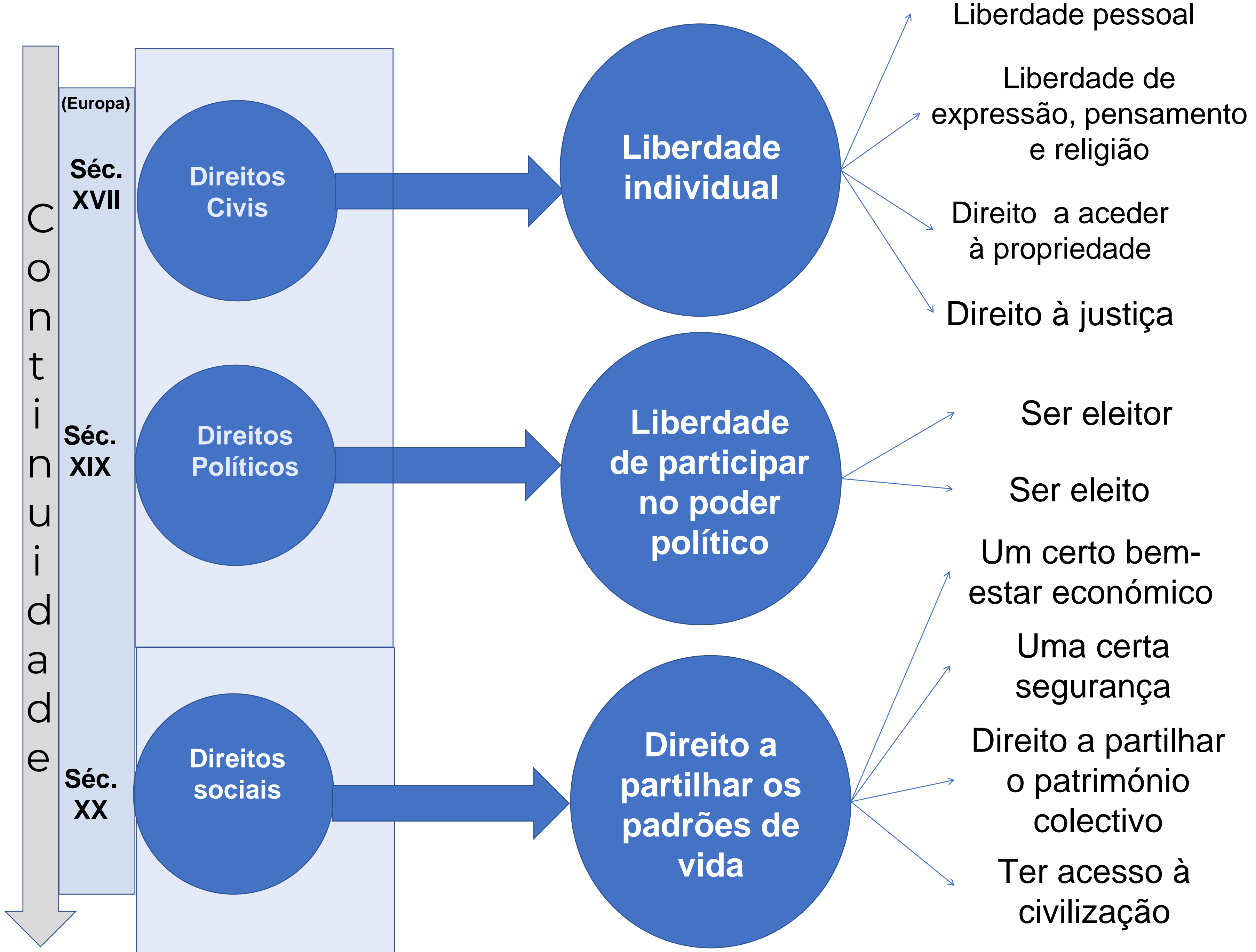




Elaborado a partir de Zapf, W. (1984). Welfare production: Public versus private. *Social Indicators Research*, 14(3), 263–274.

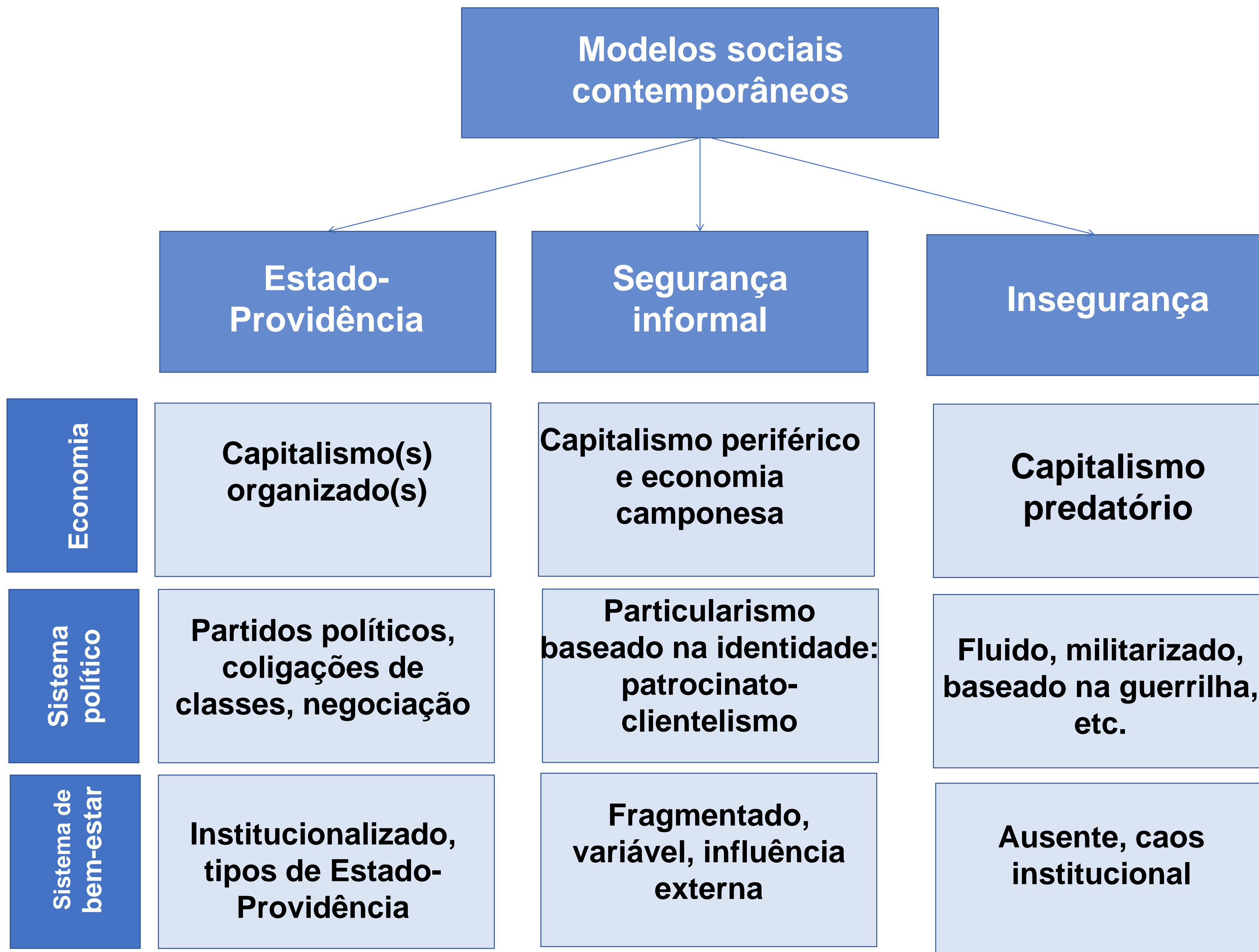
O que caracteriza o Estado-Providência não é a mera existência de algum nível de política social, é a afirmação de uma **obrigação pública** na área das prestações e serviços sociais. Essa obrigação pública deriva de um entendimento da noção de cidadania, a que o sociólogo inglês T. H . Marshall, num famoso ensaio de 1950, chamou **cidadania social**

T. H. Marshall, Citizenship and social class, 1950

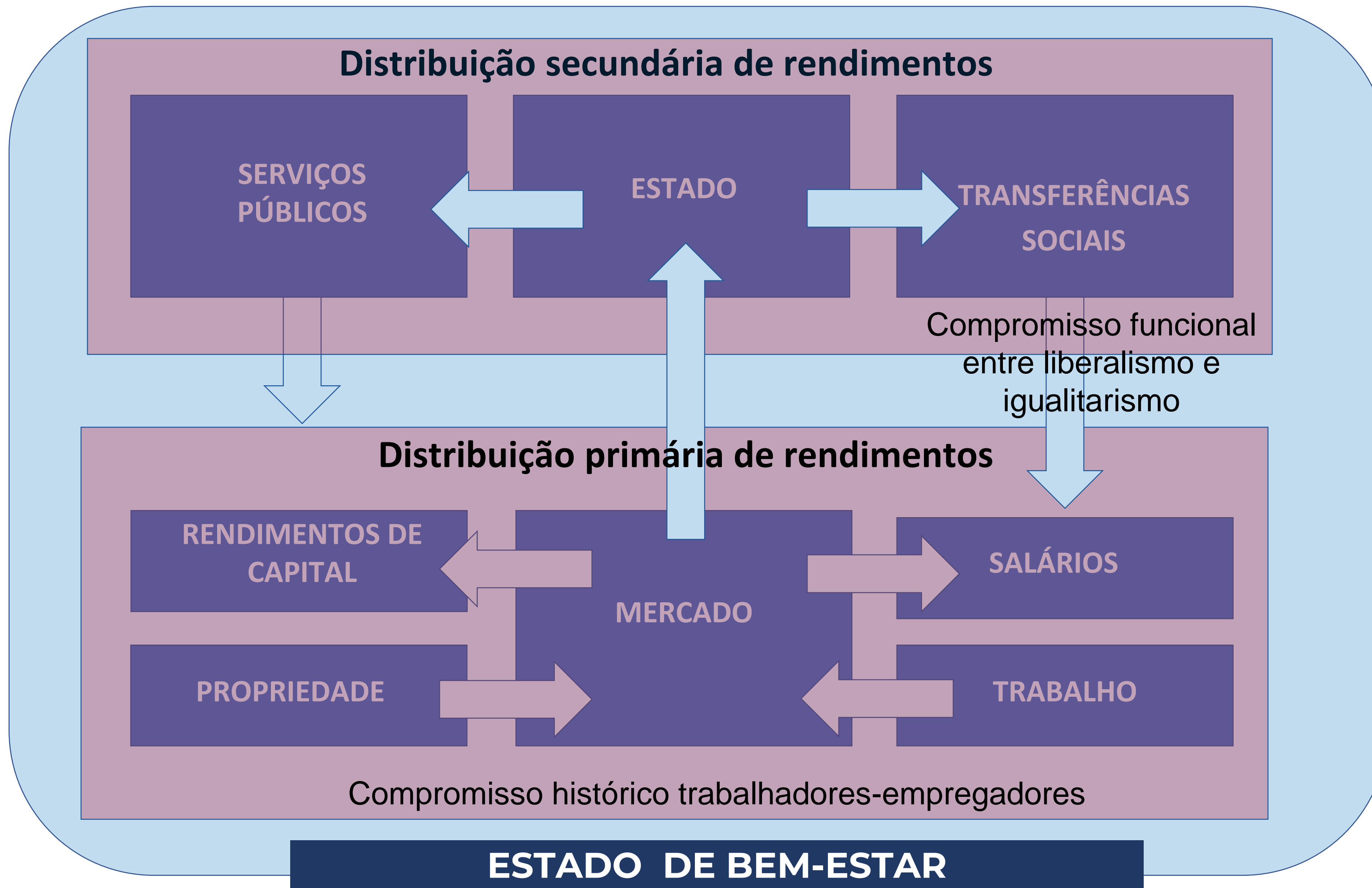


3 ideias estruturantes da cidadania social

- Políticas de **compensação** (Titmuss) - medidas que compensem os que numa sociedade suportam o custo do progresso dos outros.
- Essa compensação é **dinâmica, contínua e auto-alimentada** (Luhmann) - por cada diferença compensada novas diferenças podem surgir e novos défices que podem exigir novas medidas de compensação.
- Dimensão **emancipatória**, porque liberta as pessoas, ainda que parcialmente, da contingência de ter acesso apenas aos bens e serviços que possam comprar ou pedir – ideia de desmercadorização (Esping-Andersen), ou seja, da existência de dimensões da vida a que acedemos porque temos direito e independentemente de os comprarmos (caso em que seriam mercadorias). É desmercadorizada uma escola gratuita, ou uma consulta médica ou a vacinação gratuita, como é desmercadorizado o nível de vida de um idoso que beneficia de uma pensão, ainda que tenha tido acesso a ela porque para ela contribuiu ao longo da vida.



Fonte: Gough, 2008



Domínios de intervenção do Estado de bem-estar

Serviços às pessoas

(substituição parcial de solidariedades familiares e informais e de aquisições no mercado)

Redistribuição de rendimentos

(substituição parcial de solidariedades familiares e profissionais)

Proteção dos trabalhadores e relações de trabalho

(proteção dos trabalhadores face à mercadorização do trabalho)

Papel do Estado no welfare state

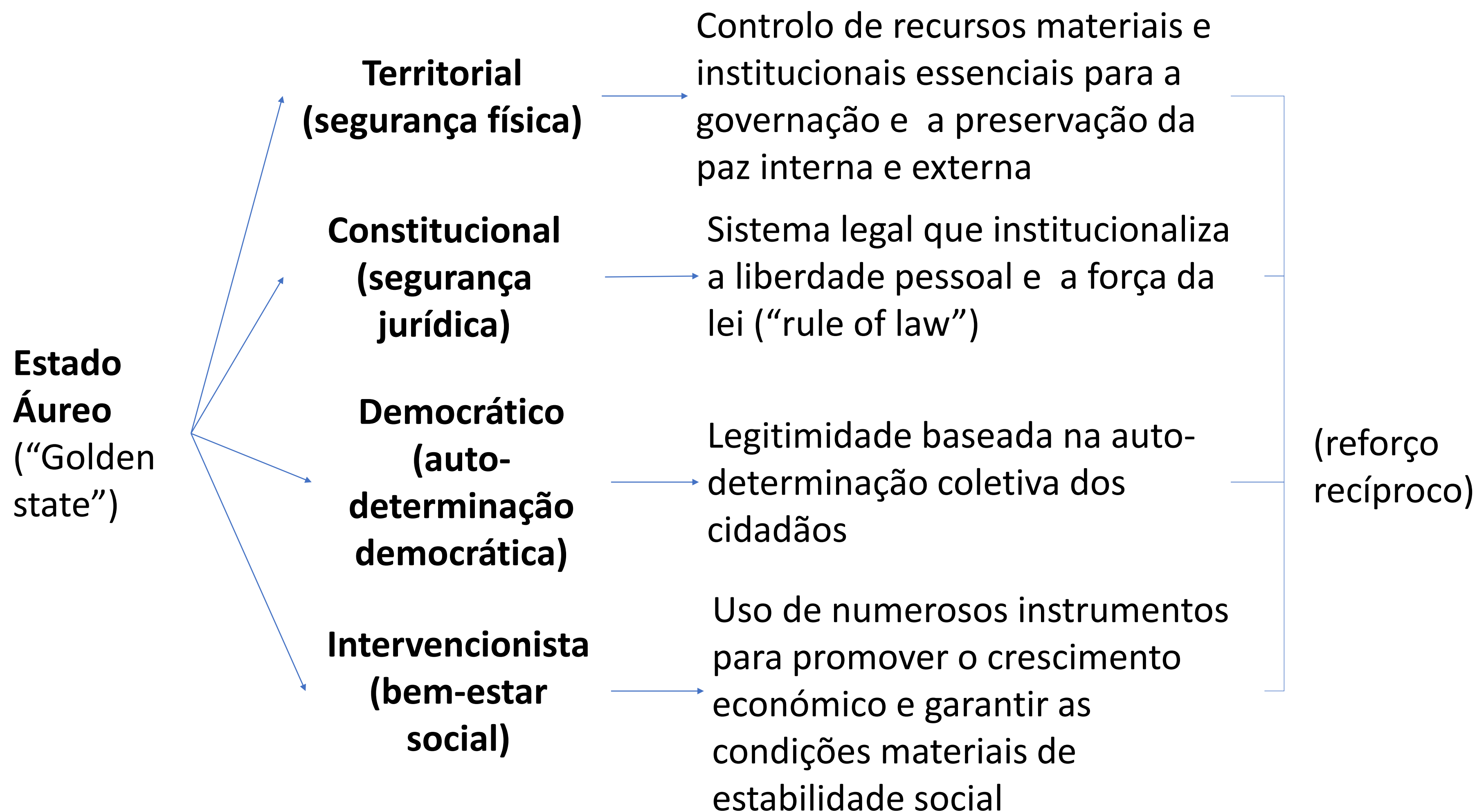
- Assume responsabilidade por certos aspetos do bem-estar básico dos seus membros
- Essa responsabilidade não é só uma declaração política mas é institucionalizada na forma de direitos sociais que podem ser reclamados pelos indivíduos
- A responsabilidade materializa-se também na ação para melhorar a realização desses resultados

Fatores de desenvolvimento do Estado de Bem-estar



Fonte: elaboração própria a partir de Kim, Taekyoon (2010), “The welfare state as an institutional process”, *The Social Science Journal*, 47, pp. 492–507

Welfare state, forma de “golden state” (Hurrelmann, Leibfried, Martens e Mayer, 2007)?



| Princípio básico de redistribuição | Objetivo | Natureza do acesso | Programa de proteção social | Financiamento e atores fundamentais |
|--|---|--|---|---|
| Necessidade (distribuir recursos aos necessitados) | Atingir um nível mínimo de subsistência – combater/mitigar a pobreza | Seletividade: Um instrumento típico é a condição de recursos | Assistência social – benefícios mínimos | Impostos – Estado central ou local |
| Equidade (distribuir recursos aos que têm um nível de vida que é posto em perigo) | Preservar o status/nível de vida atingido – recompensar o esforço | Reciprocidade- contributividade: benefício ligado a salários e contribuições | Seguro social – partilha de riscos e prestações relacionadas com ganhos ou uniformes | Contribuições sociais – Parceiros sociais |
| Igualdade (criar a todos o bem-estar a que têm direito) | Atingir o nível de vida-padrão da sociedade – promover o bem-estar global | Universalidade e incondicionalidade: acesso universal ou incondicional | Prestações uniformes e serviços universais ou comuns a uma certa categoria da população | Impostos- Estado |



Modelo Bismarckiano



Modelo Beveridgeano

| | | |
|----------------------------------|---|--|
| Objectivo | Manutenção do nível de rendimento dos trabalhadores | Prevenção/combate à pobreza |
| Benefícios | Relacionados com os salários | Valor idêntico (flat-rate) |
| Elegibilidade | Registo de contribuições | Residência (ou necessidade) |
| Cobertura | Trabalhadores/ assalariados | Toda a população |
| Financiamento | Contribuições sociais de empregadores e trabalhadores | Impostos |
| Risco social contra o qual surge | Precariedade social das classes trabalhadoras | Precariedade social das pessoas em situação de pobreza |

Fonte: Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach, *Journal of Social Policy*, 26, pp. 351-372

Políticas de inclusão – Estado-providência

Desmercadorização

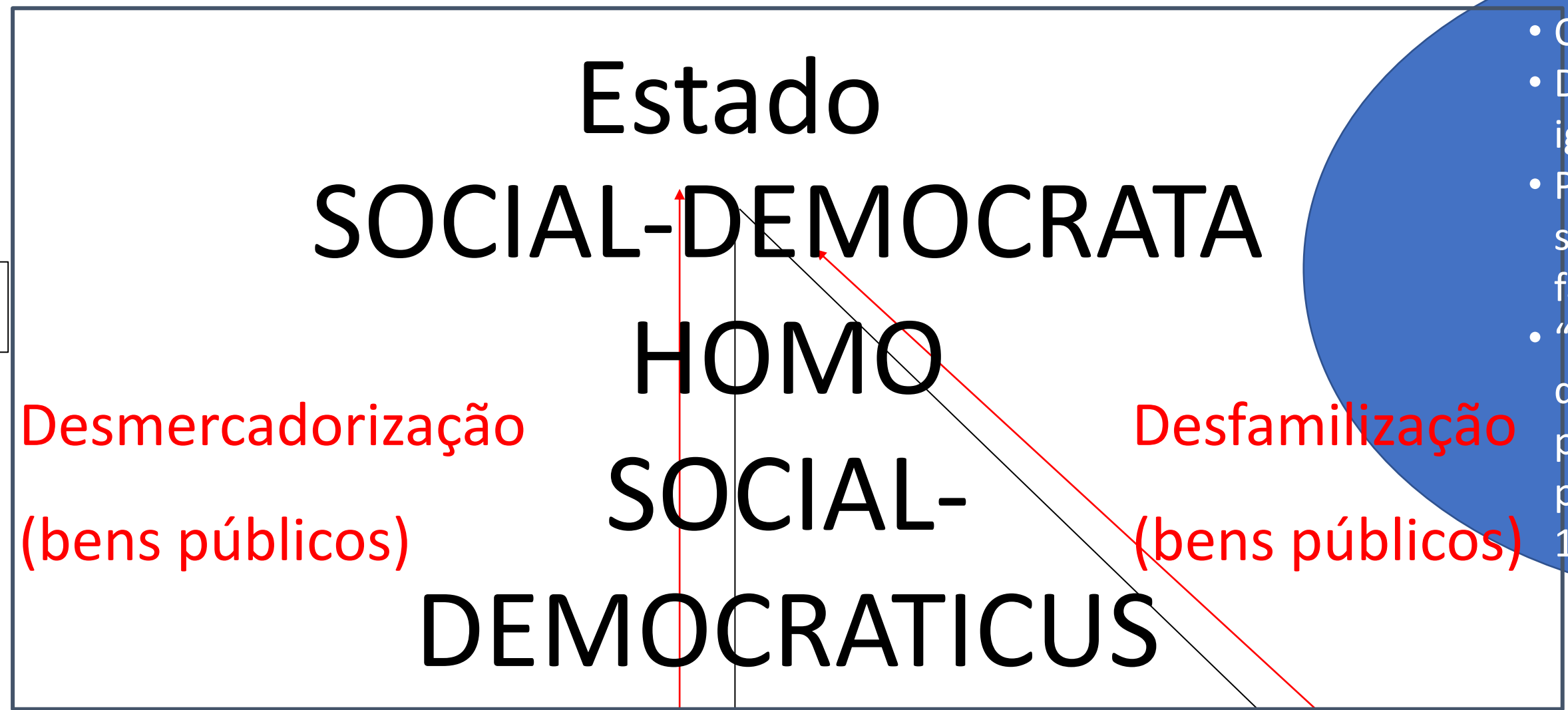
“Uma definição mínima deve envolver a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando acham necessário.”(Esping-Andersen, 1990:23, versão portuguesa em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006)

THE THREE WORLDS OF WELFARE CAPITALISM

Gøsta Esping-Andersen

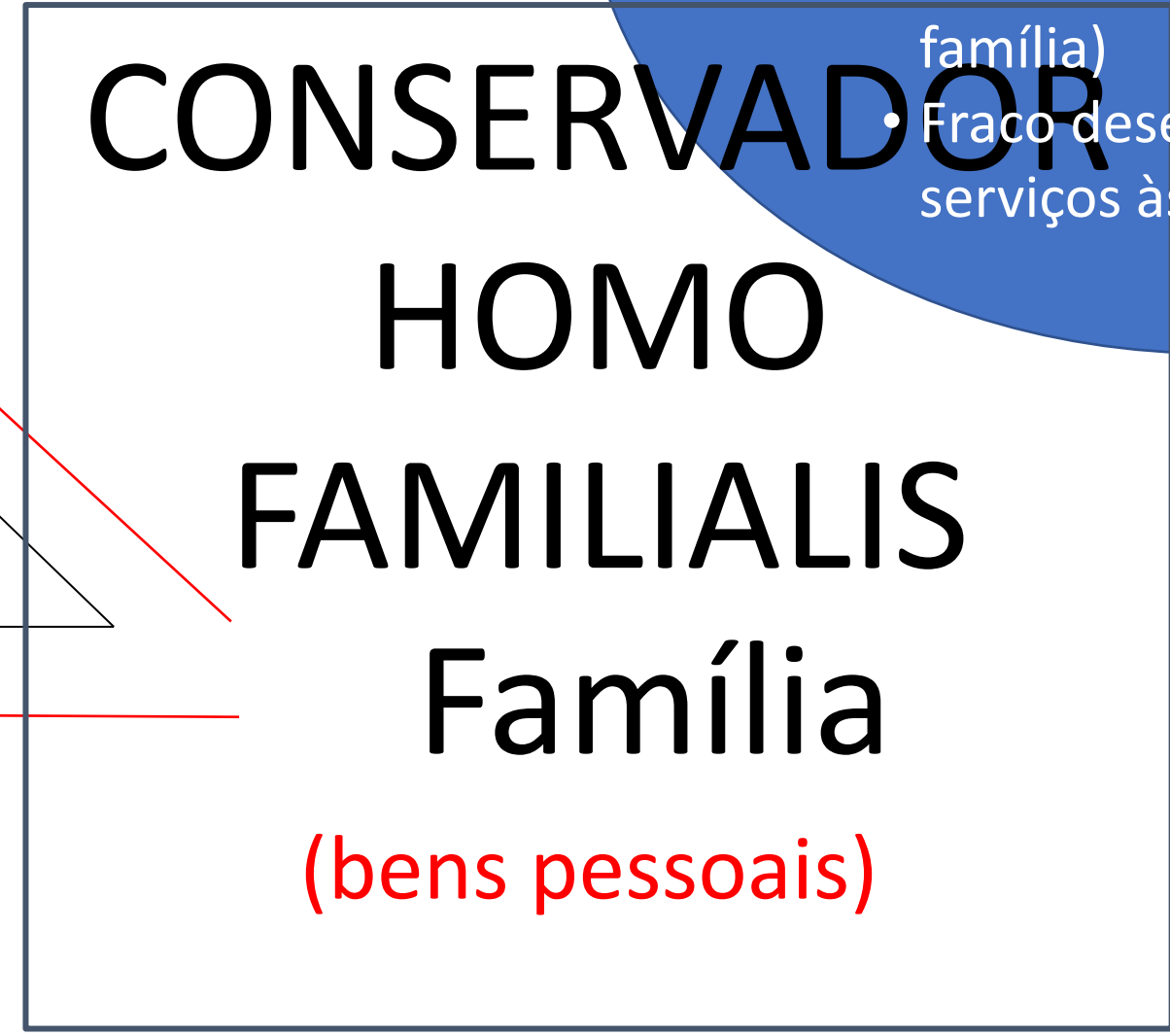
Mercadorização- desmercadorização para Esping- Andersen

- Mercadorização da vida humana: ocorre quando são removidos os mecanismos que permitem à pessoa ter um modo de vida fora da sua relação com o mercado de trabalho [remoção de mecanismos tradicionais de solidariedade]
- Desmercadorização da vida humana: ocorre quando se pode manter o nível de vida fora do Mercado; se tem acesso a serviços como direitos [se entra numa era de cidadania social, como refere T. H. Marshall]
- Os trabalhadores têm a desmercadorização como prioridade e os empregadores opõem-se-lhe pela mesma razão: “a desmercadorização reforça o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador” (Esping-Andersen, 1990: 22)



- Compromisso público forte
- Direitos visam o máximo de igualdade possível
- Programas de acesso universal e socialização dos custos da família
- “todos beneficiam, todos estão dependentes e todos se sentem presumivelmente obrigados a pagar” (Esping-Andersen, 1990:28)

- Compromisso público forte
- Direitos ligados à preservação das diferenças de estatuto
- Cooperação Estado-Igreja e preservação das estruturas familiares (dualismo de género e subsidiariedade em relação à família)
- Fraco desenvolvimento de serviços às famílias



Familista
Corporatista

- Compromisso público fraco
- Predomínio da condição de recursos, transferências universais ou relacionadas com ganhos modestas
- Predomínio da ética do trabalho, estigma dos beneficiários
- Dualismo contribuintes (que obtêm proteção no mercado) — beneficiários (“Pobres”)



Residualista

Modelos de protecção social (Esping-Andersen)

Síntese das características dos regimes de Esping-Andersen

| | Liberal | Social-democrático | Conservador |
|---|---|---|---|
| Instituição produtora | Mercado (central) Estado (marginal) Família (marginal) | Estado (central) Família (marginal) Mercado (marginal) | Família (central) Estado (subsidiário) Mercado (marginal) |
| Modo predominante de solidariedade | Interesse individual | Universalismo | Parentesco Corporatismo Estatismo Famíliismo |
| Foco de solidariedade | Mercado | Estado | Família |
| Grau de desmercadorização | Mínima | Máxima | Grande (ganha-pão) |
| Exemplo modal | EUA | Suécia | Alemanha Itália |

Adaptado de Esping-Andersen, 1999:85

Bibliografia - governance

- Börzel, T.A. and Risse, T. 2003. *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in Featherstone/Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford, 57–80
- Busch, P.-O. and Jörgens, H. (2012). *Governance by Diffusion: Exploring a New Mechanism of International Policy Coordination*, in J. Meadowcroft, O. Langhelle and A. Ruud (eds), *Governance, Democracy and Sustainable Development: Moving Beyond the Impasse?*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 221–48.
- Cairney, P. 2012. *Multi-Level Governance. Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave, pp. 154-174
- Fredericksson, H. G. 2005. *Governance, Governance Everywhere. The Oxford handbook of public management*, 2005.
- Hooghe, L. and Marks, G. 2010. *Types of Multi-level Governance*, in H. Enderlein, M. Zürn and S. Wälti (eds), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 17–31
- Stoker, G. 1998. *Governance as theory: five propositions. International social science journal* 50.155: 17-28.

Bibliografia – Estado-providência

- Bonoli, G. 1997. Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach, *Journal of Social Policy*, 26, pp. 351-372
- Clasen, J., & van Oorschot, W. 2000). Changing principles in European social security. *European Journal of Social Security*, 4(2), 89–115
- Esping-Andersen, G. 1990. “The three economies of the welfare state”, *The three worlds of the welfare capitalism*, Cambridge, Polity (versão portuguesa em Esping-Andersen, G. (1991). As Três Economias do Welfare State. Lua Nova, (24), 85–116. Acessível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006
- Esping-Andersen, G. 1999. “Comparative Welfare Regimes Re-examined”, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York, Oxford University Press, pp. 73-94
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European social policy*, 6(1), 17-37.
- Ferrera, M., & Cabral, R. (2000). A reconstrução do Estado social na Europa meridional. *Análise Social*, 151-152, pp. 457-475.
- Hemerijck, A. (2012). Welfare recalibration as open institutionalism. In *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press. pp. 102–112
- Hurrelmann, A., Leibfried, S., Martens, K., & Mayer, P. (Eds.). (2007). *Transforming the golden-age nation state*. Springer.
- Kaufmann, F. X. 2012. Towards a theory of the welfare state” n *European Foundations of the Welfare State*, New York, Bergahn Books, pp. 248-276
- Kim, T. 2010, The welfare state as an institutional process, *The Social Science Journal*, 47, pp. 492–507
- Marshall, T. H. 2009, Citizenship and social class in Manza, Jeff, Sauder, Michael, *Inequality and Society*, New York, W.W. Norton (ed. Original, 1950) (acessível em <http://delong.typepad.com/marshall-citizenship-and-social-class.pdf>)
- Pedroso, p. 2020. O Estado-Providência e as suas famílias (texto inédito).
- Pierson, P. 2001. Coping with permanent austerity – welfare state restructuring in affluent societies. In *The new politics of the welfare state* (pp. 410–456). Oxford: Oxford University Press.



Muito obrigado

ipps_iscte

Melhores Políticas
Públicas