



Center for Studies on Inequality and Development

Texto para Discussão Nº 95 – Abril 2014

Discussion Paper No. 95 – April 2014

**Política Social Desenvolvimentista: elementos para uma
agenda¹**

Celia Lessa Kerstenetzky (CEDE/UFF)

www.proac.uff.br/cede

Política Social Desenvolvimentista: elementos para uma agenda¹

Celia Lessa Kerstenetzky

(capítulo do livro *Repensando o desenvolvimentismo: Estado, Instituições e a construção de uma nova agenda para o Brasil no século XXI*, organizado por Eli Diniz e Flavio Gaitán, Rio de Janeiro: FGV, 2014, no prelo).

1. Política social e desenvolvimento

As relações entre Estado e desenvolvimento admitem diferentes enquadramentos, sendo o econômico o mais usual. Não obstante, em vista do descredenciamento do produto/renda per capita como foco exclusivo e sintoma inequívoco de desenvolvimento --entre outros motivos pelo aumento generalizado das desigualdades econômicas e de bem-estar num mundo materialmente cada vez mais rico --, este texto propõe uma reflexão sobre o tema a partir do foco das políticas sociais. Ao pressupor que a mudança qualitativa envolvida na ideia de desenvolvimento só acontece se representar avanço efetivo em realizações humanas, o texto interroga diretamente as relações entre a política social e o desenvolvimento.

Em países em desenvolvimento, as literaturas sobre políticas sociais e sobre desenvolvimento se estabeleceram e frutificaram de modo independente, pensando seus objetos como essencialmente separados. Para o campo tradicional do desenvolvimento, a política social é em geral vista como um *coadjuvante*, na melhor das hipóteses funcional a requerimentos e necessidades da dinâmica econômica que, essa sim, geraria renda e emprego; mas eventualmente também como intervenção problemática, já que pode vir a interferir negativamente sobre o nível de atividade econômica (p.ex., estimulando o desemprego) ou colocar pressões excessivas sobre ela (p.ex., sobrecarregando o orçamento fiscal). Para a política social, por sua vez, o grau de desenvolvimento é um *condicionante* à sua expansão: ele estabelece os recursos de que se dispõem, os limites materiais quanto ao que é possível avançar em matéria de proteção e promoção de equilíbrio social; mas é também problemático, já que é a principal fonte

¹A autora agradece a Jaques Kerstenetzky pelos comentários e sugestões a uma versão anterior deste trabalho.

das disfuncionalidades sociais para cuja solução a política social é recrutada (p.ex. desemprego, empregos precários, pobreza no trabalho, informalidade). Em consequência, o campo próprio à política social é disputado entre as perspectivas das “compensações por riscos e custos sociais” e aquelas dos “direitos sociais”. A consequência mais geral é a existência de concepções e suspeitas recíprocas entre a política social e o desenvolvimentismo.

Apesar de acomodadora de tensões, essa divisão de trabalho deixa questões importantes sem enquadramento adequado. Por exemplo, não se dá a devida atenção à economia política que possibilitou a estratégia desenvolvimentista, mas provavelmente também impediu distribuições alternativas dos frutos do crescimento e da transformação econômica e, em consequência, ajudou a reforçar as mesmas estratégias desenvolvimentistas concentracionistas que a partejaram via conhecidas dependências de trajetória. Questões como quem combinou o quê com quem, de que forma e com que propósito, assim como os hábitos que essas combinações criaram, ficaram sem patrocínio teórico. À parte a literatura interdisciplinar de pegada histórico-institucionalista sobre o estado desenvolvimentista, que iluminou capacidades do Estado e conexões da burocracia estatal com os empresários no projeto desenvolvimentista (Evans 1995), a temática esteve notoriamente ausente da teorização sobre o desenvolvimento econômico: a política econômica para o desenvolvimento simplesmente omite a dimensão política do Estado.

Em consequência, pelo menos duas questões ficam de fora do radar do economista do desenvolvimento. Em primeiro lugar, o problema que a captura do projeto de desenvolvimento pelas elites econômicas cria para a própria trajetória de transformação econômica e para o bem-estar social (ver, p.ex., revisão da experiência desenvolvimentista da África do Sul, proposta por Arrighi, Schoff & Scully 2010). Em segundo lugar, e correlatamente, as oportunidades para uma trajetória de “crescimento sustentado”, fenômeno crescentemente associado ao desenvolvimento prévio de bens sociais e democracias robustas (ver Kerstenetzky & Kerstenetzky 2014 para uma revisão da literatura).

Na prática, o conflito distributivo é sublimado no campo do desenvolvimentismo tradicional e a proatividade da política social é suprimida na visão que, alternativamente, valoriza seja a sua funcionalidade em projetos de desenvolvimento (compartilhada entre o campo do desenvolvimento e o campo da política social tradicional), seja a exacerbação do conflito (favorecida na perspectiva dos direitos sociais em política social). Em um caso a política

socialpassivamente se ajusta às necessidades funcionais do sistema econômico, no outro, ela se converte em arma política para confrontá-lo, mas em nenhum dos casos é ela reformulada como parte nuclear do projeto de desenvolvimento.

E, no entanto, uma releitura atenta da experiência de desenvolvimento do pós-guerra europeu revela liames práticos muito íntimos entre os dois campos concretos: a política social teve importância não apenas para legitimar projetos de desenvolvimento, por meio do compartilhamento de bônus e ônus da modernização econômica, mas também via a criação de miríade de instituições pára-políticas, que permaneceram como traços permanentes a permitir negociação sob novas circunstâncias, emesmo para ativamente promover a mudança econômica e o crescimento de recursos que a retroalimentariam. Ou seja, o registro histórico nos revela uma coevolução da política social com o desenvolvimento econômico, em um rico processo que encoraja investigação adicional. Alegadamente, algo semelhante se passou na experiência do New Deal norte-americano e na retomada do crescimento dos tigres asiáticos, pós anos 1990, especialmente da Coreia do Sul (Evans 2011).

Por outro lado, evidentemente, também a releitura de casos de decolagem econômica de países menos desenvolvidos como o Brasil dos anos 1970 (Kerstenetzky 2014a), a África do Sul (Arrighiet al. op. cit.) e a Índia (Kohli 2012) das últimas décadas, indica a relação falhada entre crescimento e realização social, tomando-se como sintoma, por exemplo, as resultantes desigualdades econômicas e sociais e mesmo os níveis de bem-estar da maior parte da população. Enquanto os casos nos ajudam a refletir sobre os elos “teóricos” entre os campos do desenvolvimento e da política social, sugerindo a conveniência de no mínimo se proceder a uma tipologia para cartografar a variedade de combinações de fato experimentadas, eles nos permitem especular sobre potencialidades desenvolvimentistas da política social, que serão o foco deste capítulo. Em especial, estaremos interessados em identificar que contribuições específicas se podem esperar das políticas sociais para sua sustentabilidade econômica em contextos de profundas desigualdades, como o brasileiro.

Discutirei, na próxima seção, as contribuições esperadas da política social para o desenvolvimento. Na seção seguinte, proporei elementos para uma discussão sobre perspectivas futuras das políticas sociais desenvolvimentistas no Brasil. A seção 4 conclui o capítulo com uma síntese de seus objetivos.

2. Contribuição da política social para o desenvolvimento

Uma maneira de enquadrar o tema da contribuição da política social para o desenvolvimento é diretamente reposicionar a noção de desenvolvimento na perspectiva de seus objetivos finais. Uma concepção com essas características é proposta por Amartya Sen, mas não é exclusividade desse autor, encontrando eco, entre outras referências, na ética desenvolvimentista aristotélica, no ideal comunista de Marx nas aspirações emancipatórias de Eric Olin-Wright: desenvolvimento seria a expansão das possibilidades de realização humana, libertação progressiva dos grilhões que a acorrentam. Plausivelmente, esse processo se poderia produzir seja por via da transformação econômica (a liberação das 'forças produtivas'), seja em sua ausência, caminho que vem sendo crescentemente enfatizado por autores que valorizam a questão da participação popular (Isaac & Heller 2003, Fung & Olin-Wright 2003). Historicamente, em ambas as vias, a dimensão política sob a forma de intervenção pública multiatores parece central.

Experimentos de desenvolvimento não mediados pelo crescimento econômico, como o frequentemente citado caso da província indiana de Kerala, que extremamente pobre em termos de PIB per capita alcançou realizações ambiciosas comparáveis às da Coreia do Sul em escolarização, longevidade, mortalidade infantil, alfabetização, equidade de gênero, participação social, corrupção, têm despertado interesse crescente. Ali a ação pública multiatores com forte participação popular (ao lado do aparato estatal central, estruturas governamentais locais, partidos políticos da coalizão de esquerda governamental, organizações políticas, associações várias da sociedade civil) promoveu um conjunto extenso de políticas sociais cujo principal insumo foram as próprias pessoas, em uma economia essencialmente rural e de baixos salários (Issak & Frank 2002; Isaac and Heller 2003; Kerstenetzky & Kerstenetzky 2013). Considerando a extensão geográfica e a elevada população da região (cerca de 30 milhões de pessoas), um ingrediente central da estratégia foi a descentralização democrática da concepção, planejamento, execução e controle social que chegou a envolver diretamente, no auge da campanha de participação, cerca de 11 milhões de pessoas.

Já os casos paradigmáticos dos países europeus no pós-guerra, que nos soam mais familiares, fornecem evidência da primeira via. A reconstrução econômica europeia contou com intervenção pública decisiva para gerar crescimento com bem-estar, processo no qual as políticas sociais jogaram papel decisivo. A asserção é igualmente verdadeira para países asiáticos e latino-

americanos que em seus processos de industrialização por substituição de importações com frequência recorreram a políticas sociais.

De fato, a literatura que explora a fronteira dos campos nos fala de estilos distintos de política social (Kwon, Mkandawire & Palme 2009). De um lado, ‘estados de bem-estar desenvolvimentistas seletivos’, como os asiáticos e, em menor medida, os latino-americanos, em que políticas sociais teriam viabilizado projetos de desenvolvimento por meio da proteção social oferecida a estratos selecionados da população -- aqueles diretamente envolvidos na estratégia, como os servidores públicos e os trabalhadores do setor urbano-industrial. De outro, estariam os ‘estados do bem-estar desenvolvimentistas inclusivos’, como os países do norte da Europa, que fizeram a industrialização se acompanhar pela integração de amplos estratos da população. Esses processos de incorporação via políticas sociais contribuíram para legitimar as estratégias desenvolvimentistas frente aos estratos da população considerados relevantes para sustentá-las politicamente.

A questão da legitimidade desses processos é decerto relevante, embora ainda deva merecer exame mais detalhado, pois várias são as formas que assume e ricas são as dinâmicas que as movem. Por um lado, por exemplo, é amplamente reconhecido o elemento prudencial que levou o governo conservador de Bismarck no final do século dezenove a antecipar e moldar conquistas dos trabalhadores industriais alemães reduzindo o apelo do crescente movimento socialista e, posteriormente, o governo democrata-cristão de Adenauer do imediato pós-guerra a intensificar o *sozialstaat* parcialmente também para competir com o progresso social prometido no leste socialista. Mas, enquanto processos controlados pelo alto eram disparados, repercutindo-se não movimentos ao menos aspirações societárias, nem sempre evoluíam sob a mesma lógica, sendo em muitos casos apropriados por interesses organizados independentemente da tutela estatal que acabariam genuinamente se beneficiando de formas institucionais criadas para fins de controle. Organismos criados com um propósito, como a paz social entre trabalhadores e empregadores nas comissões de concertação dos “parceiros sociais”, acabariam servindo a dois padrões: ao lado da paz social necessária à modernização econômica, produziriam também ambientes (e disseminariam práticas) de deliberação democrática, que por sua vez seriam instrumentais para encaminhar soluções e mesmo heurísticas para variados e nem sempre antecipados problemas sociais e econômicos.

Durante muitas décadas o *template* alemão dominou a imaginação de *policy makers* confrontados com o manejo sociopolítico do desenvolvimento econômico e ajudou a organizar categorialmente o conflito distributivo. A política social extrapolou os programas sociais e enveredou pelos processos e procedimentos político-institucionais e mais além penetrou em disposições e atitudes, e crenças subjacentes. A legitimação do desenvolvimento envolveu evidentemente também grupos empresariais que viram na política social um apoio efetivo: absorção total ou parcial de custos sociais gerados pela industrialização, conformação de um confiável mercado de trabalho industrial, produção de externalidades como educação e saúde. Em suma, para se estudar causas e efeitos sociopolíticos das políticas sociais recomenda-se identificar os diferentes grupos sociais por elas abrangidos, em um processo de incorporação mais ou menos inclusiva, e sua intercessão na viabilização do desenvolvimento econômico, deste ou daquele estilo. Nesses processos é interessante ainda observar de que maneira potencialidades e funcionalidades atribuídas à política social são em maior ou menor grau ativadas por projetos e atores políticos -- como imaginadas construções nacionais e identidades políticas, e almejadas posições de poder.

Ao lado da questão da divisão dos encargos e benesses do desenvolvimento econômico, de sua adquirida legitimidade, a política social também cumpriu funções economicamente proativas. É possível argumentar que a seguridade social de tipo Beveridgiano (universalista), uma poderosa forma de sustentação de renda, foi essencial para o estímulo à demanda agregada especialmente em circunstâncias de crise, contribuindo para a estabilização dos ciclos econômicos e, ao nível das famílias, para a suavização dos padrões de consumo entre fases alternadas de ciclos econômicos e da vida. De um modo geral, a seguridade social pode ser vista como uma gigantesca proteção, tanto mais forte quanto maior o *pool* de contribuintes, contra as incertezas do capitalismo (Barr 2012), que acaba por protegê-lo de si mesmo, de quebra, melhorando a distribuição de renda e reforçando sua defesa política. Mas, experimentos como o escandinavo ainda antes da II Guerra em resposta à Grande Depressão da década de 1930 chamam a atenção para funções mais diretas e *deliberadamente* produtivas das políticas sociais.

Ali a experimentação foi com políticas voltadas para a população enquanto “fator produtivo”, cuja “quantidade e qualidade” seria necessário promover: educação universal em todos os níveis, creches, licenças, imposto de renda individualizado, saúde universal, políticas passivas e ativas

de mercado de trabalho – os termos entre aspas são de Gunnar Myrdal, artífice, juntamente com Alva Myrdal, das políticas sociais produtivas suecas da década de 1930 (Morel, Palier & Palme 2012). O que se visava era a reprodução da população, ampliar sua capacidade produtiva e viabilizar o emprego feminino. Portanto, foram as mulheres as principais beneficiárias diretas desse processo, pois com a externalização dos cuidados e a segurança proporcionada pelas prestações familiares e licenças, puderam almejar independência econômica e aspirar a conciliar várias trajetórias de realização pessoal com a vida familiar. De um modo geral, a população pode aceder a um conjunto de serviços sociais universais de qualidade que diretamente incidiram sobre o seu nível de bem-estar e reduziram fortemente desigualdades econômicas e sociais, enquanto o emprego feminino crescia. Na verdade, o autosserviçodoméstico de cuidados que inibia o emprego feminino foi substituído pelos serviços externos que, se em boa parte ainda eram executados por mulheres, o eram sob proteção social, fora do jugo de hierarquias familiares e com perspectivas de realização profissional. O grande estado do bem-estar nórdico, que se tornou então um gigantesco empregador, se revelou uma intervenção pública de rematado sucesso econômico e social, estabelecida com base em políticas sociais amplamente concertadas.

Um exame detido do caso sueco permite deslindar a utilização do que chamei em outro trabalho de “políticas sociais economicamente orientadas” e “políticas econômicas socialmente orientadas” (Kerstenetzky 2012, cap. 3), em que as interações entre realizações sociais e desempenho econômico se encontravam firmemente entrelaçadas. O exemplo clássico é o Plano “Rehn-Meidner” de desenvolvimento, de 1951, que de algum modo permaneceu como orientação de políticas sociais e macroeconômicas durante boa parte do pós-guerra sueco. Ao lado de uma política anti-inflacionária que simultaneamente mirava o crescimento, o pleno emprego e a equidade, foram concebidas políticas sociais voltadas para os mesmos objetivos simultâneos. E a eficácia dessas medidas se verificou pelo menos até os anos 1970, mas seus objetivos se institucionalizaram nas décadas seguintes e modularam as muitas adaptações das políticas públicas que se seguiram. O tipo de interação então proposto entre políticas econômicas e sociais acrescenta, ao mencionado problema de um modelo de desenvolvimento ser mais inclusivo que o outro, um ângulo de interesse adicional: a extensão em que o modelo de desenvolvimento mobiliza a política social para a produção de recursos que a sustentariam, bem como a extensão em que eventuais danos colaterais da política econômica podem ser moderados por ela mesma (Kerstenetzky 2012, cap. 3).

Em décadas recentes, na tradição dos Myrdal, a “perspectiva do investimento social” na literatura sobre o estado do bem-estar tem reivindicado um lugar alternativo para a política social dentro do orçamento público, não como custo corrente, o lugar convencional, mas como investimento com retorno econômico positivo, já que incrementa a participação econômica e a capacidade produtiva da população (Morel et al. op. cit.). Medidas como políticas ativas de mercado de trabalho, envolvendo financiamento e provisão públicos de qualificação e requalificação efetivamente promotoras de habilidades (*upskilling*), educação ao longo da vida, creches e educação infantil, cuidados externos para idosos e licenças parentais têm sido enquadradas como investimento social que, partindo de uma plataforma de igualdade efetiva de oportunidades econômicas e sociais, replica a igualdade da partida nos resultados finais da intervenção pública².

A política social é, contudo, um campo fortemente disputado entre diferentes visões, mais universalistas ou mais residualistas, concedendo maior ou menor centralidade ao tema da redistribuição. Nesse sentido, o termo investimento social foi apropriado por diferentes comunidades epistêmico-normativas, incluindo formulações neoliberais e da terceira via britânica, variantes do chamado *workfare* ou *welfare to work* (Kerstenetzky 2014b). Aqui nos ateremos à concepção de investimento social que tem se revelado na prática a mais bem sucedida na promoção de igualdade social e econômica, a versão da socialdemocracia do norte da Europa. De fato, os indicadores econômicos (desemprego, emprego total, emprego feminino, crescimento) e sociais (pobreza, desigualdades, equidade de gênero) desse experimento se destacam positivamente³.

Nos dois casos paradigmáticos aqui mencionados, mediados ou não pelo crescimento, a forma de estado que facilitou o processo de desenvolvimento foi o estado de bem-estar, enfeixando políticas sociais, políticas econômicas e práticas democráticas (Kerstenetzky & Kerstenetzky 2013). Em virtude de sua orientação finalista, a política social foi veículo para o desenvolvimento. Mas a breve análise, sobretudo dos processos mediados pelo crescimento, deixa igualmente entrever que a política social teve incidência direta, não apenas colateral, sobre

² Cálculos de retornos econômicos dessas políticas têm sido reportados na literatura, notadamente das políticas de creches e educação infantil. Ver Kerstenetzky 2012, cap.5.

³ Ver Kerstenetzky 2012, cap.5, para uma comparação entre países e regimes de estado social.

sua própria sustentabilidade material, via os mecanismos institucionais de adaptação e ajustamento às circunstâncias que criou, assim como os seus efeitos econômicos, a consciência dos quais fez avançar de modo deliberado seu componente produtivista. Evidentemente que um tal resultado interessa vivamente a um país menos desenvolvido e com profundas desigualdades econômicas e de bem-estar como o Brasil.

3. O caso brasileiro em perspectiva

Se há um indicador incontestado do subdesenvolvimento brasileiro este é a desigualdade, o principal obstáculo para a expansão universal de liberdades reais dos cidadãos do país: não é o tamanho da economia, entre as oito maiores do mundo, nem a renda média, entre os países de renda médio-alta, nem o IDH, relativamente elevado (posição 85 entre 197 países, em 2012). Enquanto a desigualdade de renda nos posiciona entre os 10 países mais desiguais do mundo, nosso índice de desenvolvimento humano ajustado pela desigualdade de realizações em renda, educação e longevidade nos projeta para a posição 97. No contexto mundial, a superação do nosso atraso, nosso *catch up* social, sugere o aprendizado com a experiência internacional, explorando, evidentemente, as vantagens do retardatário. Uma dessas vantagens é o conhecimento, graças à experiência histórica de outros países, de que a questão do subdesenvolvimento econômico que poderia se constituir em um impedimento para a política social pode militarem seu favor: a política social *coevoluiu* com o desenvolvimento de países hoje desenvolvidos.

Explorar as vantagens do retardatário consiste ainda em desenvolver políticas de última geração, sempre com o benefício do aprendizado de outros países, em particular, observando uma dupla determinação: o potencial produtivo da política social e seu potencial de produzir consenso político facilitador da redistribuição por meio da universalização do uso de bens públicos sociais. Seja via sua contribuição para o crescimento ou sua influência sobre a produção de consensos pró-redistribuição, a política social estaria colaborando na geração de recursos que a financiem, portanto em sua sustentabilidade. E dado que a política social se supõe como a intercessão necessária entre recursos disponíveis e a garantia de bem-estar e igualdade social, indicador finalista de desenvolvimento, se cumpriria sua vocação desenvolvimentista.

Nas últimas décadas, o contexto em que se produzem as desigualdades se globalizou espantosamente: desenvolvidos ou não, os países globalizados se confrontam com pressões similares, tais como reestruturações produtivas intensas, terciarização e financeirização de suas economias, desemprego duradouro e mercados de trabalho instáveis, envelhecimento das populações (combinando maior longevidade com menores taxas de fecundidade), alterações profundas nas estruturas familiares e nos sistemas tradicionais de cuidado. Embora sigam identificáveis os riscos sociais próprios ao subdesenvolvimento, como os mercados de trabalho informais e a concentração excessiva da propriedade de diferentes formas de riqueza, acompanhados das economias políticas que os sustentam, de certo modo as dinâmicas socioeconômicas recentes estão contaminando com as mesmas afecções também o mundo desenvolvido. Hoje, formas menos seguras de trabalho, temporário e instável, colocando em risco a segurança econômica de trabalhadores com contribuições irregulares e insuficientes à previdência, irmana muitos dos trabalhadores de países desenvolvidos com os seus equivalentes “informais” no chamado Sul Global; dinâmicas como a financeirização das economias estão em toda parte aumentando a concentração de renda e riqueza nos 1% mais ricos. Como consequência, os problemas sociais e desigualdades têm aumentado, convocando os estados do bem-estar a um esforço fiscal-redistributivo cada vez maior. Nesse cenário, a experiência nórdica se destaca, um experimento de redistribuição que se singulariza não apenas por transferências públicas universais como, e especialmente, pela provisão de serviços sociais públicos universais.

O experimento nórdico já foi descrito de várias maneiras e é natural que nossa apreensão do fenômeno se altere com as lentes com que o examinamos. Sem qualquer pretensão totalizante, gostaria de oferecer a minha perspectiva, a partir do recorte específico desse texto: política social desenvolvimentista.

A expressão contém duas variáveis: política social e desenvolvimento. Caracterizando o desenvolvimento como expansão da liberdade de realização humana, contração entre vários ingredientes dessa liberdade e igualdade em sua distribuição, e a política social como intervenção promotora de liberdade real mas igualmente comprometida com sua própria sustentabilidade, é possível enquadrar a experiência nórdica como, no geral, e sempre em termos relativos, bem sucedida na promoção autossustentável de liberdades reais. De fato, o conjunto de políticas

sociais adotadas tem sido capaz de ampliar o bem-estar reduzindo significativamente desigualdades econômicas e sociais de um modo conducente ao crescimento econômico e ao financiamento progressivo das mesmas⁴. Já se observou nesses países a prevalência de um modelo de crescimento induzido pela inovação (*innovation-led growth*, Boyer 2012) que, em contraste com o modelo americano (ou o que ele já foi em algum momento), faz a inovação descansar sobre o pressuposto da segurança econômica e social (não do acicate do medo), além de em investimentos públicos elevados em educação ao longo da vida, desde a educação infantil à continuada na vida adulta, e em qualificação e requalificação da força de trabalho. Ou seja, o estado desenvolvimentista foi o welfare state. Além disso, o fato da provisão de serviços ser universal, incluindo a todos os cidadãos a despeito de sua renda, tem facilitado seu financiamento progressivo apoiado em elevada carga tributária, com expressiva participação de impostos diretos.

Um dos aspectos mais interessantes do experimento foi a exploração deliberada do caráter multifuncional da política social –precedida de lento aprendizado, sujeito a tentativas, erros e ajustamentos ao longo do tempo. Por exemplo, a conhecida ênfase na provisão de serviços de cuidados, que destaca esses países no universo dos países economicamente avançados, possibilitou o emprego feminino, a redução da pobreza infantil, a redução da desigualdade de gênero, o desenvolvimento infantil, a redução das desigualdades econômicas intergeracionais, a retomada de taxas de fecundidade de reposição. De um modo geral, é provável que a ênfase precoce em uma ampla gama de serviços sociais públicos universais de qualidade seja a principal responsável pelo sucesso redistributivo do modelo nórdico. De fato, enquanto a universalização da educação na Europa não impediu o crescimento das desigualdades, entre os países nórdicos, a redução das desigualdades via educação pública se associou aos esforços de provisão universal de educação infantil de qualidade (Esping-Andersen 2009), a qual teria atuado no sentido de suavizar o impacto dos desiguais ambientes familiares. Comparativamente, esses foram os países que exibiram o menor índice de transmissão intergeracional de desigualdades; a incidência da educação infantil nesse processo foi bem documentada.

⁴ Constitui um tópico de pesquisa interessante entender a origem da crença, mais ou menos explícita, de que a política social nórdica é boa (apenas) para os nórdicos, uma vez que convicção equivalente não se difundiu entre os estudiosos do desenvolvimento econômico que se dedicavam ao modelo *alemão*, *japonês* ou *coreano* como *templates* a serem replicados. De todo modo, a ela deve ser creditado boa parte do atraso em nosso aprendizado de tecnologias sociais efetivas, incluído o entendimento do que é ou não replicável por aqui.

Além da desfamiliarização dos cuidados, políticas de fortalecimento do mercado de trabalho, visando ao nível de emprego, à qualidade das posições ofertadas e ao nível dos salários, sustentaram a participação econômica com segurança social e equidade e, no limite, inibiram o florescimento de um mercado de trabalho, acoplado ao setor de serviços ao consumidor, caracterizado por baixos salários, inserção precária e ausência de perspectivas. Aqui o destaque foram as políticas nórdicas de mercado de trabalho ativo (que no caso sueco foram de iniciativa dos sindicatos e no dinamarquês resultaram de intensa negociação com estes) que, em diferentes fases do ciclo, assumiram alternadamente aspectos mais de gestão de “demanda” ou de “oferta”: em crises e recessões, foram as políticas de ocupação que se destacaram; em fase de aquecimento, as políticas de qualificação. Em qualquer momento, dada a saliência da “economia do conhecimento”, políticas de qualificação e requalificação de longo prazo têm sido cruciais para acompanhar transições entre empregos, entre emprego e desemprego, e entre educação e trabalho, preservando ou diretamente promovendo capacidade produtiva. Beneficiários especiais desse processo foram os jovens, as mulheres e os idosos, estratos particularmente vulneráveis nos mercados de trabalho contemporâneos. É importante lembrar que essas políticas têm acoplado um componente de sustentação de renda, na ausência do qual poderia prevalecer o impacto negativo, descapacitante, das mal-fadadas políticas ativas do tipo “work first”, prevalentes nos EUA e no Reino Unido.

Em sua totalidade, a gigantesca provisão pública de serviços, que inclui não apenas estes voltados para os novos riscos sociais, afeta o mercado de trabalho, respondendo por algo entre um quinto e um terço do emprego total nesses países.

Contra esse pano de fundo podemos examinar a experiência brasileira em matéria de política social. Durante muitas décadas, sobretudo ao longo da vigência do modelo de industrialização por substituição de importações, aderimos ao paradigma compensatório, da política social passiva. Nos anos 1980 e início dos anos 1990 avançamos com a perspectiva dos direitos sociais, que reconhece maior autonomia ao campo próprio às políticas sociais, graças ao ímpeto da nova Constituição. Uma combinação de política passiva e avanço de direitos marca o período sucessivo, entre meados dos anos 1990 e início dos anos 2000. A perspectiva das políticas sociais economicamente orientadas (PSEO) e das políticas econômicas socialmente orientadas (PESO) se tornou uma estratégia desenvolvimentista a orientar a ação estatal apenas

recentemente, em meados dos anos 2000 (Kerstenetzky 2012). Assim mesmo, em uma avaliação sintética, o subconjunto de políticas de redistribuição de renda avançou bem mais que o subconjunto do investimento social – avançamos mais na linha “Beveridge” que na linha “Myrdal”.

De fato, os avanços recentes obtidos pelo Brasil em matéria de redução da desigualdade e da pobreza se calcaram fortemente em uma vertente de PSEO e PESO. A ampliação significativa das transferências públicas (programas de renda e previdência não contributiva) em combinação com a política governamental de valorização do salário mínimo representou em termos macroeconômicos um estímulo à demanda agregada, levando alguns a alcinhar o modelo recente de crescimento como conduzido pela demanda de consumo doméstico (*demand-led growth* ou, mais propriamente, *wage-led growth*) – uma aposta que gerou conhecidos resultados em termos de redução da pobreza e das desigualdades. Em outro trabalho, chamei o experimento de “crescimento redistributivo” (Kerstenetzky 2014)⁵. Alguns indicadores do sucesso brasileiro encontram-se resumidos no Gráfico 1 (Anexo).

Por outro lado, ao lado da exploração dos efeitos econômicos da política social – expansão da renda e do produto, do emprego formal⁶ e do consumo privado – o experimento incluiu também alguma experimentação com políticas econômicas socialmente orientadas, como testemunham a expansão do crédito consignado e direcionado (casa própria e agricultura familiar), a ênfase explícita na redução da taxa básica de juros, tarifas sociais de energia, investimentos em infraestrutura social.

Todo esse esforço contudo passou praticamente ao largo da expansão dos serviços sociais públicos e, portanto, da “vertente Myrdal” de política social (ver Gráfico 2, Anexo). E contudo, é possível argumentar que em virtude da evidente carência desses serviços, o investimento nessa direção supriria necessidades de bem-estar ao mesmo tempo em que incorporaria a dimensão de investimento social a que nos referimos na seção anterior -- e que ficou associada à invenção

⁵ Observo apenas que, a despeito do incremento das transferências, ainda estamos distantes da universalização beveridgiana da proteção social, o aspecto talvez mais genuinamente beveridgiano do experimento recente tendo sido a efetivação de um mínimo social, sob a política de valorização do salário mínimo.

⁶ Castro et al. (2011) calcularam o efeito multiplicador de renda e de produto de várias políticas sociais, todos superiores a 1, chegando mesmo a superar, em educação e saúde, os efeitos de investimentos em construção civil e exportação de *commodities*, os quais, ao contrário dos primeiros, pouco reduzem as desigualdades. Souto (2013) documenta associação importante entre transferências do Bolsa Família e crescimento do emprego formal em municípios brasileiros.

Myrdal. Representando sua expansão também um incremento significativo do emprego público, no Brasil (12% do emprego total) ainda abaixo da média mesmo de um país de tradição liberal como os EUA (14%), a ênfase em serviços importaria em não desprezível manejo público seja da demanda seja da oferta agregadas: gasto público que aposta na qualidade produtiva da população no longo prazo. Certamente que essas iniciativas não poderiam se confinar exclusivamente aos gastos clássicos em educação e saúde, mas teriam que igualmente responder aos novos riscos sociais associados ao envelhecimento populacional, com a fragilização das famílias e crescente precarização dos mercados de trabalho, incorporando o que se aprendeu com a experiência dos pioneiros (as vantagens do retardatário). Ou seja, trata-se de desenvolver políticas sociais de última geração, como a provisão universal e de qualidade de serviços de cuidado e políticas ativas de mercado de trabalho – o Estado assumindo os riscos de um investimento cujos frutos deverão ser colhidos por todos.

Evidentemente, essa aposta tem seus próprios riscos já que exigirá uma injeção substancial de recursos nos nossos subfinanciados serviços e em outros mais e, portanto, esforço fiscal adicional. Politicamente, e hipoteticamente, tal esforço poderia ser feito, como o foi nos casos internacionais bem-sucedidos, pela atração da classe média para o consumo comum de bens públicos sociais de qualidade (algo a que, pelo menos em surveys de opinião, ela não se mostraria completamente avessa⁷). A ver.

4. Conclusão

Neste capítulo pretendi explorar o caráter intrinsecamente desenvolvimentista da política social, seja em um modelo de desenvolvimento mediado pelo crescimento seja na ausência deste, mas a ênfase recaiu sobre o primeiro caso. Não pretendi com isso advogar a exclusividade da política social como política desenvolvimentista, longe disso. Nesse sentido, as ideias aqui apresentadas podem muito bem aderir a estratégias desenvolvimentistas com outros ingredientes, como políticas industriais ou setoriais e políticas de inovação. Foi meu objetivo ressaltar a incidência direta da política social não apenas sobre a demanda agregada, de que nos dá farto exemplo a experiência europeia do pós-guerra, mas sobre uma estratégia que contempla a centralidade da inovação tecnológica no desenvolvimento capitalista contemporâneo,

⁷Lavinaset al. 2012.

experiência de um pequeno grupo de países europeus que se destacam por seus indicadores econômicos e sociais, em particular os mais baixos índices de desigualdades. Essas propriedades da política social não têm sido adequadamente apreciadas, seja na literatura canônica da política social, seja na literatura desenvolvimentista; este texto pretende chamar a atenção para a necessidade de se preencher essa lacuna. Igualmente, procurei indicar que a política social é parte integrante e central da economia política do desenvolvimento, campo onde agentes e seus projetos se confrontam reagindo a (ou mais ousadamente inventando) circunstâncias.

Quanto ao caso brasileiro, embora seja possível detectar na prática das políticas públicas recentes ambições desenvolvimentistas atreladas ao desenvolvimento da política social, observa-se que nossa experiência fica ainda a dever no que se refere à exploração de um manancial de oportunidades constituído pela demanda reprimida de bem-estar e serviços sociais. O que este texto procurou enfatizar é que enquanto concorre para a efetivação de direitos sociais, a provisão de uma ampla gama de serviços sociais públicos universais de qualidade ajuda a cimentar o consenso político necessário à sua construção ao mesmo tempo em que colabora para o crescimento econômico e sua própria sustentabilidade fiscal.

5. Referências

- Arrighi, G., Aschoff, N. & Scully, B. (2010), “Accumulation by Dispossession and Its Limits: The Southern Africa Paradigm Revisited”, *St Comp Int Dev* 45:410–438.
- Barr, N. (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press. 5th edition.
- Boyer, R. (2012), *The welfare-innovation institutional complementarity: making sense of Scandinavian history*. Manuscrito preparado para o livro “Sources of Nacional Institutional Competitiveness. Sense-making and institutional change”, editado por Susana Borrás e Leonard Seebrooke.
- Castro, J.A., Mostafa, J., Herculano, P. (2011). “Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda”. *Comunicado IPEA* n.75. Brasília, IPEA.
- Currie-Alder, B., Kanbur, R., Malone, D., Medhora, R. (2014), *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, USA.

- Esping-Andersen, G. (2009) *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. and Heller, P. (2012) "Human Development, State Transformation and the Politics of Developmental State", draft (prepared for *The Oxford Handbook of Transformations of the State*).
- Fung, A. and Wright, E.O. (2003), *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, London and New York: Verso.
- Isaac, T. M.T. and Franke, R.W. (2002) *Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Isaac, T.M.T. and Heller, P. (2003). "Decentralization, Democracy and development: the people's campaign for decentralized planning in Kerala", in A. Fung and E.O. Wright. *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, London and New York: Verso.
- Kangas, O., and Palme, J. (eds.) (2005) *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kerstenetzky, C.L. (2014a) "The Brazilian Social Developmental State: A Progressive Agenda in a (still) Conservative Political Society", in M. Williams (ed.) *The End of the Developmental State?*, New York: Routledge.
- Kerstenetzky, C.L. (2014b), *Del Estado de bienestar Keynesiano al Estado de bienestar Schumpeteriano? Una agenda socialdemócrata para el siglo XXI*. Manuscrito. Ciudad de México: UNAM.
- Kerstenetzky, C.L. (2012) *O Estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*, Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.
- Kerstenetzky, C.L. & Kerstenetzky, J. (2014), "The state as a developmental actor: state forms for social transformation". IN: B. Currie-Alder et al., *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Oxford University Press.
- Kohli, A. (2012), *Poverty Amid Plenty in the New India*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kwon, H., Mkandawire, T. &Palme,J. (2009), “Introduction: social policy and economic development in late industrializers”, *International Journal of Social Welfare*, v. 8, p. S1-S11, April 2009.

Lavinas, L. (Cord.) (2012) Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira através dos resultados do Bolsa Família, Relatório de Pesquisa, FINEP.

Morel, N.,Palier, B.,Palme ,J. (eds.) “Towards a social investment welfare state?: Ideas, policies and challenges”. In: Morel, N., Palier, B., Palme, J. (eds.). *Towards a social investment welfare state?: Ideas, policies and challenges*. Chicago University, 2012

OECD (2008) *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Paris: OECD.

OECD (2011) *Divided we stand. Why inequality keeps rising*. OECD Publishing.

Sen, A. (1989) “Development as capability expansion”, *Journal of Development Planning*, 19:41-58.

Souto, Fernando (2013), *O “puzzle” do crescimento do emprego formal brasileiro: 2003-2010*. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense.

Anexo

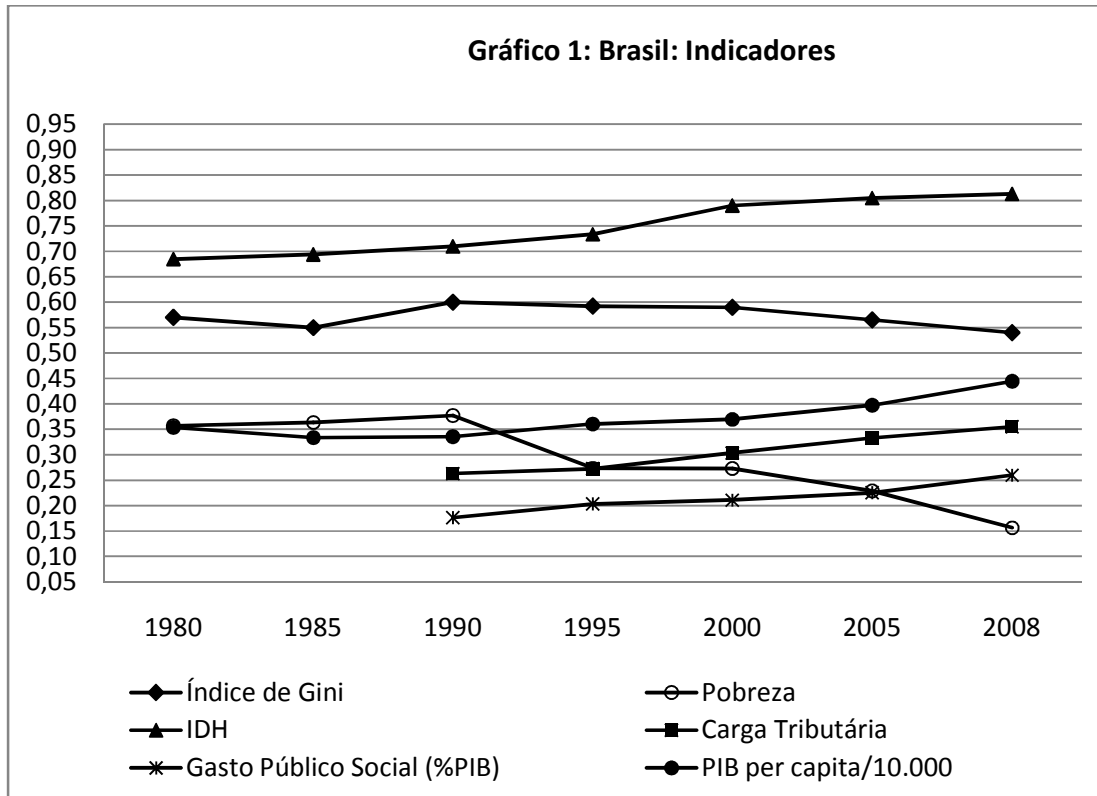


Gráfico 2: Evolução do Gasto Social por Função: 1988-2008

