

Welfare State e Desenvolvimento

Celia Lessa Kerstenetzky

Professora titular do departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: celiakersten@gmail.com

INTRODUÇÃO

As relações entre o estado do bem-estar social e o desenvolvimento são, no mais das vezes, pensadas como problemáticas, requerendo frequentemente sacrifícios de seus respectivos advogados. O welfarista não dogmático se constrange em rebaixar o objetivo do desenvolvimento em sua escala de prioridades; o seu colega desenvolvimentista se obriga a adiar planos de justiça social para um futuro quiçá remoto. Entender os condicionantes dessas relações, conhecer as experiências históricas, reconstruir argumentos e recuperar evidências parece, pois, apropriado, sobretudo quando se trata de ampliar o repertório intelectual dos que se ocupam em imaginar políticas públicas que reconciliem desenvolvimento e equidade. O propósito principal deste artigo é sistematizar argumentos e evidências em favor dessa conciliação.

Advogados dogmáticos do desenvolvimento econômico, que questionam a viabilidade de um estado do bem-estar social – isto é, da investida, por parte do Estado, de responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos, que implica transferências, monetárias e de serviços, invariavelmente redistributivas – normalmente o fazem a partir da postulação de duas relações de causalidade principais. De um lado, a proposição de que a introdução de um estado do bem-estar social requer a existência prévia de desenvolvimento econômico: só países desenvolvidos

podem ter um *welfare state*. De outro, a afirmação de que todo e qualquer país que se disponha, seja a implementar, seja a incrementar um estado do bem-estar social irá se defrontar com o *trade off* entre crescimento e redistribuição: o gasto público social é economicamente ineficiente e, portanto, exerce influência negativa sobre o crescimento econômico. No caso específico de países em desenvolvimento, a escolha pública se daria, na hipótese de o Estado jogar algum papel no processo de desenvolvimento, entre a opção benéfica de um “Estado desenvolvimentista” e a opção perversa de um “estado do bem-estar”.

Empiricamente, nenhuma dessas hipóteses foi corroborada. Países não desenvolvidos – na realidade, todos os países inovadores em políticas sociais estavam nesta condição – implantaram estados do bem-estar social no estágio inicial de suas trajetórias de desenvolvimento (Pierson, 2006). A hipótese do *trade off* crescimento-redistribuição, teoricamente bem documentada, também não encontrou verificação cabal (Kerstenetzky, 2002) e ainda é objeto de intensa controvérsia factual. Quanto à terceira hipótese, a evidência tampouco é favorável: a mais bem-sucedida experiência de Estado desenvolvimentista, a experiência asiática, tem se beneficiado de algum tipo de estado do bem-estar social, fenômeno que já foi batizado na literatura de “estado do bem-estar social desenvolvimentista” (Kwon, 2005).

Estimulados pelos resultados não conclusivos para as hipóteses pessimistas, buscaremos, neste artigo, recuperar argumentos e evidência histórica quanto a interações favoráveis entre o estado do bem-estar social e o desenvolvimento econômico, explorando, sobretudo, a contribuição do estado do bem-estar social para o desenvolvimento. Nosso interesse em percorrer esse caminho vem, preliminarmente, do fato evidente de que um estado do bem-estar social com características semelhantes às imaginadas por Richard Titmuss e T. H. Marshall, os pais fundadores do campo teórico sobre o estado do bem-estar social universalista, é bastante custoso – seria, portanto, indesejável (para não dizer fatal) que ele se limitasse a consumir recursos que não pudessem se renovar. Porém, nosso interesse ultrapassa a concepção econômica de desenvolvimento, sugerindo que, sob uma descrição apropriada de bem-estar, o estado do bem-estar social seria igualmente compatível com concepções não econômicas de desenvolvimento.

Para estabelecermos a possibilidade de relações amigáveis entre bem-estar social e desenvolvimento econômico, começaremos por exami-

nar os argumentos centrais da tese do *trade off* para, em seguida, analisarmos argumentos e modelos concretos de conciliação. Nesta seção, será reportada a versão produtivista da conciliação, com duas “sub-versões”, correspondentes a dois estilos de estado do bem-estar social; o peculiar modelo escandinavo será, então, extensivamente discutido. Na última seção, o sentido de desenvolvimento será flexibilizado, seguindo o paradigma do desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, e uma versão não produtivista emerge como similarmente conciliável com o *welfare state*.

O TRADE OFF DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-REDISTRIBUIÇÃO

A teoria econômica padrão, sobretudo a partir da formulação seminal de Arthur Okun (1975), tomou como axiomática a tese de um *trade off* entre equidade e eficiência.

Essa tese baseia-se no seguinte raciocínio: na medida em que os agentes econômicos se tornam mais, ou menos, produtivos em resposta a incentivos monetários, toda e qualquer iniciativa de redistribuição de renda dos indivíduos mais produtivos para os menos produtivos implicará um ajuste “para baixo” do esforço produtivo agregado; os menos produtivos não terão estímulo para se tornarem mais produtivos, já que sua renda independe de sua produtividade; os mais produtivos perderão o estímulo para o esforço adicional, já que a renda adicional não será retida. Como resultado, não apenas a capacidade produtiva estará sendo desperdiçada – a definição primária de ineficiência –, mas o próprio montante para a redistribuição tenderá a diminuir.

A imagem criada por Okun é a de um balde furado, por meio do qual o governo tenta ciosamente transferir renda dos ricos para os pobres para vê-la perder-se no caminho antes de atingir o destino final. (Simetricamente, na ausência de redistribuição, o próprio crescimento econômico, mais cedo ou mais tarde, começando pelos estratos superiores de renda, se encarregaria de integrar os estratos mais pobres – subtese que se tornou conhecida como a doutrina do *trickle down*, segundo a qual a melhor política social ainda é o crescimento econômico desimpedido.)

O *leaky bucket* de Okun reaparece em diferentes versões. Titmuss (1974), no ensaio “Welfare State and Welfare Society” já se defrontara com a tese de que os gastos sociais representavam um fardo público (*public burden*) – os gastos com os pobres, ou, pior ainda, os gastos soci-

ais universais – que impedia o crescimento e o desenvolvimento econômico. Kwon, Mkandawire e Palme (2009) registram a hipótese de que transferências para os pobres levam a desincentivos ao trabalho, no nível micro, e à diminuição da capacidade de desenvolvimento econômico, no nível macro. Midgley e Tang (2001) identificam a versão global do argumento: os gastos sociais, ao aumentarem o custo total da atividade produtiva no país, prejudicam a economia nacional ao reduzir sua competitividade em nível global.

Essas objeções foram bem-sucedidas no sentido de colocar os advogados do estado do bem-estar social na defensiva, uma vez que este, ao promover redistribuição, poderia pôr em risco o desenvolvimento econômico e, junto com ele, a sua própria condição de possibilidade. E, de fato, a defesa não tardou a se mobilizar. Ela começa a ser montada nas comissões, nos comitês, nos relatórios e nos planos que urdiram as inovadoras reformas sociais do século XX, ainda no campo não acadêmico da formulação de políticas públicas.

Argumentos relacionando o *welfare state* à estabilização econômica e crescimento sustentado já se achavam presentes no Relatório da Minoria da Comissão Real inglesa de revisão das leis dos pobres, de 1909, e foram retomados no famoso Relatório Beveridge, de 1942; outros, elaborados em termos de suavização do consumo (distribuição balanceada do consumo pessoal ao longo da vida), de gestão coletiva eficiente do risco e de preservação da capacidade produtiva aparecem nos muitos ensaios de Titmuss, das décadas de 1950, 1960 e 1970 (para não falar dos argumentos não econômicos, como o de coesão social, que seria uma espécie de precondição para qualquer projeto de desenvolvimento). A última cidadela foi a teoria econômica. Contudo, nas últimas décadas, a própria teoria econômica testemunhou um desdobramento inusitado, que, se não chegou a derrubar o cânone, colocou-o em posição frágil: novos modelos e pesquisas empíricas – novas bases de dados e novas hipóteses testáveis – não corroboraram a tese do *trade off* formalizada por Okun (e informalmente utilizada pelos economistas desde priscas eras).

De um modo geral, esses estudos têm favorecido a visão, oposta à de Okun, de uma “redistribuição eficiente”¹. Esses resultados deram impulso significativo para correntes de pensamento que se mantêm estritamente dentro dos limites dos postulados usuais de comportamento econômico racional e autointeressado da corrente dominante, mas que

não postulam a eficiência dos mercados². Os mercados não são eficientes porque não são completos, isto é, há barreiras, baseadas no acesso a várias formas de riqueza (capital físico, conexões, capital humano, capital cultural), dificultando, ou mesmo impedindo, a participação plena e em igualdade de condições, em vários mercados, de todos que assim o desejarem. Significativamente, este é o caso do mercado de crédito (que poderia assistir no acesso à riqueza àqueles que não têm riqueza inicial), e do mercado de seguros (que poderia cobrir os riscos envolvidos em atividades econômicas promissoras). Para estas correntes, crescentemente populares dentro da profissão, a intervenção pública, sobretudo via provisão pública de serviços sociais financiada progressivamente e acesso a crédito, se justificaria por promover eficiência, crescimento e desenvolvimento econômicos. Ao desconcentrar a distribuição da riqueza em sentido amplo, a intervenção pública contribuiria para viabilizar a ampla participação nos mercados, e em igualdade de condições, de grupos em desvantagem, que veriam seus projetos produtivos finalmente realizados. E os fundamentos se situam no plano dos incentivos microeconômicos, exatamente como na visão econômica convencional.

Há variantes que diferem dos postulados comportamentais convencionais e questionam a própria economia dos incentivos julgando-a incapaz de dar conta plenamente de comportamentos teoricamente inesperados. Quando recipientes pobres de benefícios públicos respondem ao recebimento dos benefícios não diminuindo, mas aumentando sua participação no mercado de trabalho, é a própria hipótese de trabalho como desutilidade ou desprazer da teoria econômica padrão que é colocada em questão. A ação motivada por forças outras que não os incentivos pecuniários foi formalizada pela teoria da agência de Amartya Sen (1992), segundo a qual o indivíduo é capaz de agir em resposta a interesses diversos e valores, não apenas atendendo ao seu interesse direto. O que caracterizaria a racionalidade das ações é o fato de serem movidas por razões (de múltipla natureza), não necessariamente cálculo autointeressado. Este tipo de racionalização pode estar por trás do apoio dos mais ricos à tributação elevada em países com baixos níveis de desigualdade³. Tudo (ou quase tudo) dependeria essencialmente da complexa função de preferências dos agentes econômicos. E esta, por sua vez, poderia ser sensível a fatores não individuais – fora da esfera da escolha individual, como a cultura pública predominante.

CONCILIANDO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REDISTRIBUIÇÃO

A literatura sobre desenvolvimento econômico registra os primórdios de um bem-estar desenvolvimentista (*welfare developmentalism*) – uma espécie de inscrição da política social no interior de um projeto de desenvolvimento econômico – já no estado do bem-estar social de Bismarck, que teria explorado o “caráter multifuncional da política social” (Rimlinger, 1971 *apud* Kwon, Mkandawire e Palme, 2009). Para facilitar a industrialização da Alemanha, Bismarck usou a política social para satisfazer necessidades dos trabalhadores industriais e minar o apoio ao movimento socialista na Prússia⁴. Ou seja, de algum modo a política social assegurou a reprodução da força de trabalho industrial ao assumir parte dos custos e, além disso, ela comprou a paz social considerada essencial para o sucesso do projeto de desenvolvimento em bases capitalistas.

A multifuncionalidade da política social, em particular seu papel de auxiliar a um projeto de desenvolvimento econômico liderado pelo Estado, teria sido explorada igualmente por outros países e regiões do mundo – em particular, todos os *late-comers* do processo de desenvolvimento, além da Alemanha, notadamente, a Escandinávia, a Ásia e a América Latina. Essas experiências não foram, contudo, homogêneas, seja em seus procedimentos, seja em seus resultados. Kwon, Mkandawire e Palme (2009) sugerem classificá-las como exemplares de dois estilos de desenvolvimentismo, de bem-estar seletivo e de bem-estar inclusivo.

A característica comum a essas experiências seria o “produtivismo”, o objetivo compartilhado de promoção do aumento de capacidade produtiva e crescimento econômico – que em geral se traduziu em projetos de industrialização, urbanização e modernização econômica, liderados pelo Estado – para cuja consecução as políticas sociais foram também mobilizadas. O que as distinguiria seria a orientação seletiva (focada em grupos específicos) ou inclusiva (com investimentos sociais universais) das políticas sociais.

A orientação seletiva que teria caracterizado o bem-estar desenvolvimentista da Ásia e da América Latina significou que as políticas sociais confinaram a proteção social apenas aos agentes protagonistas desse processo: os trabalhadores industriais, os trabalhadores urbanos, os funcionários públicos. Em outras palavras, enquanto as políticas sociais acabaram desempenhando funções economicamente importantes,

não teriam sido tão efetivas no que diz respeito à sua função precípua, de promover integração social. As experiências inclusivas, como as dos países escandinavos, por seu turno, produziram uma abordagem unificada de políticas sociais e econômicas que estabeleceu e perseguiu os dois objetivos, crescimento e integração social, simultaneamente.

Coreia do Sul e Brasil são exemplares do modelo seletivo. Mas há diferenças importantes entre eles. Ambos os países instrumentalizaram as políticas sociais para apoiar seus projetos de desenvolvimento econômico conduzidos por um Estado, em geral autoritário; ambos limitaram a proteção social a setores selecionados em função de sua contribuição ao projeto. Porém, as condições iniciais foram diferentes e acabaram modulando os processos, exercendo efeitos diferenciadores nos resultados (Kwon, Mkandawire e Palme, 2009).

Abreviadamente, a Coreia deslança economicamente a partir de um nível de desigualdade significativamente inferior ao brasileiro, tendo realizado uma reforma agrária prévia ao projeto de desenvolvimento conduzido pelo Estado. O principal efeito direto dessa reforma foi desarticular a elite agrária e o modo de vida agrário tradicional e, assim, viabilizar importante mobilidade social, com a migração de jovens para as cidades, atraídos pelos novos empregos e oportunidades. A oferta de empregos, de oportunidades educacionais e de treinamento qualificado, por seu turno, foi, em grande parte, favorecida (no caso dos empregos), diretamente promovida (no caso da educação pública) e estimulada (no caso do treinamento no emprego) pelo Estado. Na ausência de elites tradicionais, pode o Estado contar com grande autonomia para conceber políticas públicas e implementar iniciativas, dentre elas a possibilidade de criar e patrocinar os grandes negócios via a constituição de uma elite leal à modernização, para quem foram distribuídos monopólios e crédito barato, e foi garantida uma oferta de trabalho qualificada (*ibidem*; Kwon, 2009).

No caso do Brasil, o Estado desenvolvimentista vocalizou preferencialmente interesses dos grandes proprietários rurais e negócios urbano-industriais; a maioria da população não participou da mudança social. No projeto de industrialização induzida, as políticas sociais serviram basicamente às necessidades dos segmentos urbano-industriais e mantiveram uma base social muito restrita (Kwon, Mkandawire e Palme, 2009; Draibe e Riesco, 2007). Em conjunto, os efeitos, sejam econô-

micos ou sociais, das políticas sociais estiveram limitados e condicionados ao grau de incorporação social permitido pelo modelo de desenvolvimento econômico.

Nos países nórdicos, a relação entre desenvolvimento econômico e políticas sociais, inicialmente de estilo seletivo, começa a reverter para o estilo inclusivo antes mesmo da Grande Depressão (Kwon, Mkandawire e Palme, 2009). A mudança de rumo resulta da orientação doutrinária do governo social democrata e de sua bem-sucedida tentativa de estabelecer uma coalizão política majoritária com o Partido Agrário para apoiar mudanças econômicas e sociais. Estas acabam resultando em um modelo de políticas sociais de ampla incorporação social que exercerá um papel central no processo de desenvolvimento econômico e de *catching up* destes países, mas, também, em um modelo de políticas econômicas com efeitos importantes sobre a integração social.

Políticas Sociais Economicamente Orientadas, Políticas Econômicas Socialmente Orientadas

Para facilitar a identificação das interações positivas entre políticas sociais e políticas econômicas, introduziremos as seguintes distinções. Além dos impactos diretos esperados dessas políticas – sociais, no caso das políticas sociais, econômicos no caso das políticas econômicas – pode-se igualmente esperar que políticas sociais tenham impactos econômicos, e políticas econômicas tenham impactos sociais.

Em primeiro lugar, espera-se que as políticas sociais tenham impactos principalmente sociais – proteção social, prevenção contra riscos sociais, redução de desigualdades e pobreza, promoção de justiça social, aumento de capacitações em geral. Contudo, ao exercer essas funções, as políticas sociais acabam afetando variáveis econômicas: ao proteger e prevenir contra riscos, elas promovem estabilidade econômica (com a suavização do consumo e a redução da incerteza), economizam capacidade produtiva que, na sua ausência, seria perdida, liberam as empresas dos custos envolvidos em proteção e prevenção; elas também contribuem para a valorização de capacidades, que podem ser mobilizadas para o aumento de produtividade e da eficiência econômica e para o crescimento, e o fazem liberando o setor privado desses custos e investimentos. Do mesmo modo, as políticas econômicas são desenhadas primariamente com vistas aos impactos econômicos, mas normalmente têm também impacto social, que pode ou não ser deliberadamente buscado. Naturalmente, estaremos interessados nos impactos

deliberados. Detalharemos esses efeitos “cruzados” mais adiante, ao analisarmos o caso da Escandinávia.

Com esse esquema analítico em mente é possível captar mais uma dimensão da relação entre desenvolvimento econômico e políticas sociais, não revelado na distinção entre os estilos “seletivo” e “inclusivo” do bem-estar desenvolvimentista. Essa dimensão é a do grau de autonomia das políticas sociais e das políticas econômicas. Como veremos, no modelo escandinavo as políticas sociais recobram a autonomia perdida nas experiências de desenvolvimento em que se subordinavam às exigências autônomas do projeto econômico, ao mesmo tempo em que as políticas econômicas cedem parte de sua autonomia. Para usar uma metáfora econômica, em um modelo de subordinação das políticas sociais ao desenvolvimento econômico, a função principal das políticas sociais é compensar agentes e grupos pelas externalidades negativas geradas no processo; em um modelo de interação em que são respeitadas as autonomias relativas de cada campo, a geração de externalidades é minimizada e a função meramente compensatória da política social é mitigada.

ESCANDINÁVIA: POLÍTICAS SOCIAIS ECONOMICAMENTE ORIENTADAS

Analisando o caso escandinavo, começaremos brevemente por registrar alguns efeitos econômicos das políticas sociais.

É, hoje, praticamente consensual que as políticas sociais universais tiveram incidência decisiva no processo de *catching up* dos países escandinavos. Segundo Kangas e Palme (2005), dentre outros efeitos, elas ofereceram proteção universal efetiva contra riscos sociais; sendo, assim, indispensáveis como mecanismos de manutenção de renda, ajudaram a criar e fortalecer laços sociais e capital social, e contribuíram com capital real (os fundos de pensão) para o financiamento de vários investimentos públicos (como habitação).

Dois componentes centrais (e imbricados) dessas políticas, de resto fartamente documentados, contribuíram de modo especial para o *catching up* econômico escandinavo. Um destes foram as políticas universais de apoio às famílias⁵. Instituídas nos anos 1930 e aprofundadas no pós-guerra, elas equivaleram à socialização dos custos de constituição de uma família: garantiram a segurança econômica das famílias, melhoraram e estabilizaram as condições de vida das crianças e viabilizaram a participação econômica das mulheres. Foram, desse modo, cen-

trais para a mudança estrutural, relativamente precoce no universo dos países atualmente desenvolvidos, do modelo familiar do chefe de família masculino (*male breadwinner*) para o modelo de dois trabalhadores (*dual earner*) e, dessa forma, foram igualmente centrais para a redução da pobreza infantil (via, principalmente, o aumento da renda do trabalho).

O outro componente foram os serviços sociais. Embora as transferências de renda, principalmente universais, sejam importantes no modelo nórdico, este, em contraste com a Europa continental, é intensivo em serviços universais. A multifuncionalidade destes é especialmente evidente na experiência escandinava.

Um dos pontos altos foi a reforma educacional sueca, que introduziu pioneiramente a educação infantil pública, com cobertura universal e de qualidade. Juntamente com a oferta pública e universal de creches, esta intervenção precoce (anos 1970) é considerada essencial para promover o desenvolvimento cognitivo das crianças e potencializar capacidades cognitivas e produtivas dos jovens (Kangas e Palme, 2005; Esping-Andersen, 2005; Heckman e Carneiro, 2003). Foi também vital para a redução do impacto do *background* familiar sobre as chances de vida das crianças, em particular sobre suas oportunidades futuras de participação plena no mercado de trabalho (Kangas e Palme, 2005; Esping-Andersen, 2005). Está possivelmente aí a chave de explicação do maior efeito das políticas educacionais escandinavas sobre as desigualdades econômicas, em comparação com o que ocorre no restante da Europa.

Em particular, a introdução pioneira de serviços de cuidados – cuidados na primeira infância e para os idosos – contribuiu para elevar a participação das mulheres no mercado de trabalho (sobre quem tradicionalmente recaem essas funções). De fato, rapidamente a Escandinávia passa a se destacar na Europa, com as maiores taxas de participação feminina no emprego. Finalmente, a introdução dos serviços de cuidado redundou na criação de novas oportunidades de emprego (sobretudo feminino).

Em conjunto, como se sabe, essas políticas promoveram uma redução significativa das desigualdades econômicas nos países nórdicos. O que é, talvez, surpreendente, em vista das expectativas engendradas pela doutrina do *trade off*, é que a redução das desigualdades tenha tido consequências diretamente positivas sobre o crescimento econômico.

De um modo geral, a equalização da renda revelou-se um importante suavizador do consumo e estabilizador econômico, promovendo um crescimento econômico com menos choques. Ainda do lado dos efeitos sobre a demanda, a redistribuição de renda, como já notara Keynes, ao favorecer os que têm menor renda e maior propensão a consumir, tende a estimular o consumo agregado, sendo, portanto, particularmente relevante, como política desenvolvimentista, quando há restrição de demanda, o que normalmente ocorre em países em desenvolvimento (Martins, 2009). A expectativa desses resultados econômicos, segundo Kangas e Palme (2009), foi, em parte, responsável pela legitimidade desfrutada pelas instituições do *welfare state* nos países nórdicos.

Em particular, a tese do desincentivo ao trabalho que decorreria da concessão de direitos sociais como um *free lunch* não se confirmou. A ampla garantia de direitos sociais, que envolvem transferências e serviços universais, foi compatível, e mesmo em parte diretamente responsável, pelas altas taxas de participação da força de trabalho (Kangas e Palme, 2009; Kenworthy, 2004).

Outros efeitos econômicos do *welfare state* foram a redução de problemas de informação e a incerteza. Assim, sistemas homogêneos universais, como o sistema de saúde pública dos países escandinavos, têm menos problemas relativos à estrutura de incentivos e à expansão dos custos do que sistemas fragmentados privados (a expansão dos custos de saúde foi maior para estes) (Kangas e Palme, 2009; Krugman, 2008; Barr, 2001). Além disso, a seguridade social universal relacionada aos ganhos possui características únicas que favorecem a participação econômica: diminui os custos de transação relacionados à busca de informação e negociação de esquemas de seguridade no mercado de trabalho, facilita a mobilidade e flexibilidade do mercado de trabalho por se constituir em um direito social “portátil”, e torna-se um incentivo ao trabalho (a partir de um nível básico, quanto mais trabalho, maior o ganho) (Kangas e Palme, 2009).

Finalmente, as instituições do *welfare state* universal ajudam a formar capital social (intra e entre grupos heterogêneos), o que contribui para as suas legitimação e estabilidade (*ibidem*)⁶. Essa condição é crucial para que as políticas sigam exercendo seus efeitos econômicos.

Em suma, as políticas sociais nórdicas de “redistribuição eficiente” exerceram e seguem exercendo efeitos econômicos, seja da perspectiva da oferta (maior participação no trabalho, investimento precoce na ca-

pacidade produtiva do trabalho e incremento da produtividade), seja da perspectiva da demanda (emprego público nos serviços sociais, elevação do consumo agregado, suavização do consumo), seja, ainda, do funcionamento dos mercados (redução da incerteza, redução dos custos de transação), seja, finalmente, de sua própria legitimação. E elas o fazem assegurando direitos sociais universais.

Tendo sido introduzidas nos estágios iniciais do desenvolvimento desses países, as políticas sociais beneficiaram o processo ao mesmo tempo em que desfrutaram de custos relativamente baixos. Esse resultado é especialmente alvissareiro para países em desenvolvimento, os quais, como nota Martins (2009:697), poderiam privilegiadamente investir nos serviços sociais intensivos em trabalho, o fator relativamente barato: “Países em desenvolvimento requerem um nível mais baixo de crescimento econômico do que os países desenvolvidos para a adoção de políticas sociais, que são por sua vez essenciais para a formação de capital humano”.

Escandinávia: políticas econômicas socialmente orientadas

Como já adiantamos, o outro lado da moeda foi a função social exercida pelas políticas econômicas nórdicas, sua habilidade, em outras palavras, de minimizar a produção de externalidades negativas, habituais em uma economia de mercado e especialmente agudas em um processo de *catching up*, em que o *timing* da modernização econômica é acelerado e os custos sociais agravados. É lícito nos referirmos a um modelo nórdico, no qual vários fatores históricos comuns – econômicos, políticos, religiosos – se associaram a estruturas sociais e culturais semelhantes para produzir políticas públicas com características similares (Kautto, 2010; Kangas e Palme, 2009). A seguir, descreveremos o caso da Suécia, país ideal-típico no bloco nórdico.

O planejamento para o desenvolvimento que entretecia as políticas econômicas e sociais foi, na Suécia, originalmente concebido pelo economista institucionalista Gunnar Myrdal, ainda no período do entre guerras.

Nos anos de 1928 a 1935, Myrdal coordenou a Comissão sobre o Problema do Desemprego (CPD; em inglês, *Unemployment Inquiry*), que produziu uma série de estudos teóricos e empíricos e originou uma nova escola de economia, a Escola de Estocolmo. Estudos da CPD desenvolveram a teoria de uma ação governamental contracíclica, semelhante à

proposta por Keynes, porém não necessariamente financiada por déficit, portanto, com uma componente de prudência fiscal. Essa incluía a visão de uma relação entre salários e desenvolvimento econômico – basicamente a ideia de que aumentos de salários podem ter efeito positivo sobre a eficiência econômica e o crescimento de longo prazo – que acabou por abrir caminho para a elaboração de uma política nacional de salários visando o aumento da produtividade e o estímulo ao crescimento (Klausen, 2001).

A posição da CPD foi instrumental para uma modificação significativa da política econômica da Social Democracia sueca na direção de uma “política de produtividade”. Esta prometia “crescimento econômico compartilhado” no lugar de “propriedade compartilhada”, ou da socialização dos meios de produção, demandas tradicionais do movimento socialista. Como observa Klausen (*ibidem*:112), o argumento para esta guinada era que “se empregadores e sindicatos pudessem concordar em trabalhar juntos, os baixos preços unitários e os salários mais altos recompensariam a todos”⁷.

Em 1933, é celebrado o Pacto Agrário (*Cow trade Pact*), o acordo entre o governo minoritário da Social Democracia e o Partido Agrário para a superação da crise, que deu origem à Aliança Vermelho-Verde (*Red-Green Alliance*). Esse acordo colocou em prática algumas das ideias centrais da escola de Estocolmo, pois envolveu um conjunto de políticas econômicas de manejo da demanda que estreitaram a aliança de classes e incluíram também interesses dos negócios não agrícolas. Os elementos nucleares do pacto foram a elevação concomitante dos salários e dos preços agrícolas, e um pacote de ajuda aos negócios. Estímulos à demanda foram, entre outros, o crédito barato, a depreciação da moeda, medidas protecionistas que envolveram tarifas e subsídios, e uma política de alívio ao desemprego com obras públicas em construção civil e habitação e seguro-desemprego (na prática, as únicas intervenções que favoreciam a elevação dos salários, na ausência de meios diretos de elevá-los). Receitas governamentais seriam em parte garantidas pelo monopólio na compra e venda de certos bens de consumo (como gasolina, bebidas e café – no caso das bebidas uma concessão importante ao movimento pela temperança). Em parte, o gasto adicional seria financiado por empréstimos e orçamentos especiais, não por déficits.

A retórica dos princípios saudáveis de administração pública foi muito utilizada para angariar apoio para os programas de crise. Um dos argumentos para as obras públicas era de que o governo estaria poupando recursos no longo prazo, uma vez que as obras, de todo necessárias, estariam sendo feitas durante a recessão e, portanto, a custos mais baixos do que seriam em qualquer outra fase do ciclo (Klausen, 2001).

Em 1944, a Comissão para o Planejamento Econômico do Pós-Guerra (*Commission for Postwar Economic Planning*), da qual também participou Myrdal, foi convocada para desenhar políticas de recuperação econômica, e seguiu os passos doutrinários delineados na CPD e no Pacto – em linha geral, compatíveis com as recomendações do relatório Beveridge⁸.

O pressuposto de que incrementos salariais têm um efeito positivo sobre a eficiência econômica e o crescimento de longo prazo foi posteriormente reelaborado no relatório “Sindicatos e Pleno Emprego” (*Trade Unions and Full Employment*), de 1951, que consagrou o chamado modelo Rehn-Meidner. Concebida por dois economistas da Confederação Sueca de Sindicatos (*Swedish Trade Union Confederation*), Gosta Rehn (macroeconomista que havia coordenado a Comissão do pós-guerra) e Rudolf Meidner (chefe do departamento de pesquisas da confederação sindical), esta doutrina, originalmente motivada pela intenção de estabilizar a economia em um período de superaquecimento com forte pressão inflacionária, define por pelo menos duas décadas as linhas centrais das políticas econômicas suecas (Klausen, 2001; Erixon, 2008).

O modelo Rehn-Meidner tinha quatro objetivos simultâneos: o pleno emprego (o desemprego é ambiciosamente estipulado em um patamar inferior a 3%), a equidade (entre salários, mas também na distribuição funcional da renda), a estabilidade de preços, e o crescimento econômico (movido a concorrência e aumento de produtividade). Esses objetivos seriam atingidos por meio de políticas de emprego seletivas, políticas macroeconômicas restritivas e uma política de solidariedade salarial. Outra inovação do modelo foi o papel importante destinado ao imposto sobre o consumo no financiamento dos gastos do governo (Erixon, 2008).

As políticas de mercado de trabalho foram concebidas para aumentar a eficiência econômica geral – no caso das políticas de apoio à mobilidade ocupacional: de treinamento, de educação profissional, e de *matching* para superar gargalos no mercado de trabalho – e promover o

pleno emprego (via as políticas de eficiência, os subsídios ao emprego para empresas que se qualificassem, e o aumento seletivo do emprego público). Por meio deste, seria possível obter o crescimento dos salários nominais e (junto com outras políticas) reduzir as desigualdades na distribuição funcional da renda. Contudo, também às políticas de mercado de trabalho, ao contribuírem para a redução das margens de lucro e para reduzir estrangulamentos inflacionários no mercado de trabalho, era reservado um papel no controle da inflação.

A política macroeconômica restritiva, fiscal e monetária, seria o principal instrumento para combater a inflação⁹. A política fiscal restritiva (no médio prazo) contribuiria para um declínio nas margens de lucro e, ao mesmo tempo em que conteria a pressão inflacionária, seria instrumental para a mudança na distribuição funcional da renda em favor do trabalho e de mais poupança pública (em detrimento da poupança das empresas), o que também era defendido em bases de equidade e de política industrial. Esperava-se que a redução nas margens de lucro estimulasse um aumento de produtividade, especialmente nas firmas com baixa produtividade.

A terceira peça importante foi a política de solidariedade salarial, que se estabeleceria por meio de negociações salariais coordenadas; como no caso das políticas anteriores, tem múltiplas funções. Ao estabelecer igualdade de salários para trabalhos iguais, a despeito da situação de lucro de firmas e indústrias, “um instrumento justo de crescimento econômico” (*ibidem*:7), não apenas contribuiria para a redução da disparidade salarial como também para excluir firmas ineficientes (que não poderiam pagar os salários “normais”), liberando recursos para firmas dinâmicas, ou para estimulá-las a racionalizar seus processos de produção promovendo ganhos de produtividade; além disso, ao limitar os ganhos salariais acima da produtividade, que poderiam ser concedidos pelas firmas mais eficientes, inibiriam os efeitos inflacionários de demandas compensatórias generalizadas. Contudo, a política fiscal restritiva e as políticas de mercado de trabalho pró-mobilidade do trabalho seriam, ainda, fundamentais para garantir que a “solidariedade salarial” resultasse em estabilidade salarial e mudança estrutural.

Em suma, todas as políticas econômicas centrais foram mobilizadas para atingir os quatro objetivos gerais da doutrina: crescimento, pleno emprego, inflação controlada, e equidade.

Na avaliação de Erixon (2008), o modelo Rehn-Meidner jamais foi implementado integral e consistentemente na Suécia, porém entre os anos 1950 e 1970, este teria vivido seus anos dourados, “considerando-se a inovação representada pela introdução da política de mercado de trabalho ativa, a política de solidariedade salarial, os impostos indiretos, e a tendência em direção à redução da participação dos lucros e aumento da poupança pública, importantes objetivos intermediários do modelo R-M” (*ibidem*:17-18). Esse também teria sido o período de realização máxima dos objetivos macroeconômicos do modelo: crescimento econômico, com inflação moderada, desemprego baixo e uma radical equalização salarial. E mesmo nas décadas subseqüentes, que testemunharam maior heterodoxia em relação às orientações do modelo, pode-se concluir que este, de todo modo, “contribuiu para uma situação na qual baixas taxas de desemprego e pequenos diferenciais salariais se institucionalizaram na Suécia” (*ibidem*:64).

Nota-se, em suma, no modelo ideal sueco e em sua aplicação prática, o entremeio e a conciliação, no seio das próprias políticas econômicas, de objetivos distributivos e de crescimento econômico. Em um contraste com o Brasil e a Coreia em suas trajetórias desenvolvimentistas pré-teritas¹⁰, esse modelo impôs à política econômica uma condicionalidade social que limitou sua autonomia e minimizou os efeitos secundários indesejáveis do processo acelerado de modernização econômica praticado pelas industrializações retardatárias.

Desenvolvimento Social: Prós e Contras

A tese de que as políticas sociais têm efeitos econômicos negligenciados estimulou a formulação da doutrina do “desenvolvimento social” (*social development*) (Midgley e Tang, 2001). Os dois princípios centrais dessa doutrina são: (i) as políticas econômicas devem perseguir o bem-estar de toda a população; e (ii) o bem-estar social deve se orientar para os chamados investimentos sociais – políticas sociais que têm efeitos produtivistas (*sic*).

Do ponto de vista das políticas econômicas, isso requereria uma reorientação na direção da promoção direta de bem-estar; do ponto de vista das políticas sociais, isso requereria uma reorientação na direção de políticas que acentuassem a participação econômica e o aumento das capacitações para a produtividade, ao mesmo tempo que uma retração da ênfase em políticas de manutenção de renda e de assistência social.

No formato proposto por Midgley, uma teoria do desenvolvimento social se articularia em torno de três eixos centrais: (i) concepção de arranjos organizacionais harmonizadores das políticas econômicas e sociais; (ii) concepção de políticas econômicas que promovam o emprego, oportunidades de emprego autônomo, erradicação da pobreza, elevação dos padrões de vida para todos, investimentos em capital humano e social, provisão de crédito com inclusão máxima; (iii) desenho de programas sociais orientados para os investimentos, isto é, produtivistas.

Enquanto a teoria se pauta pelos parâmetros mencionados, a prática do desenvolvimento decorrente dela requereria, ainda segundo Midgley, promoção de (i) capital humano (programas de qualificação profissional e de educação vocacional, coordenados com oportunidades de emprego; pré-escola); programas de emprego e autoemprego (colocação no emprego, programas de apoio e monitoramento dos resultados, empregos protegidos e arranjos especiais junto a empregadores; investimentos em autoemprego apropriado para aqueles com altas qualificações, mais confiança e alguma experiência); (ii) capital social (desenvolvimento baseado na comunidade); (iii) desenvolvimento de ativos (*asset development*); (iv) remoção de barreiras à participação econômica (transporte, creches, preconceito e discriminação baseados em raça, etnia, gênero, idade, nacionalidade, deficiência); (v) programas sociais custo-efetivos.

A questão do produtivismo é central na teoria do desenvolvimento de Midgley e seria, segundo ele, subscrita pelo próprio Sen: “Um programa social é produtivista se focaliza nas necessidades materiais, investe no que Sen chama de capacitações humanas, promove participação efetiva na economia e contribui positivamente para o desenvolvimento econômico” (Midgley e Tang, 2001:247). Por outro lado, esta teoria “coloca menos ênfase em altruísmo e direitos a ‘entituleamentos’ como uma *rationale* para o bem-estar social, e realça o incremento de capacitações humanas por meio dos investimentos” (*idem*).

Examinando a proposta de Midgley a partir da perspectiva das capacitações de Sen, ela nos parece reducionista. Nela, as políticas sociais se justificam fundamentalmente por seus efeitos produtivos. Em que pese a exigência simétrica de uma justificação social para as políticas econômicas, a ênfase no produtivismo subtrai força de outras funções, mais propriamente sociais, das políticas sociais, como a de garantir di-

reitos sociais de cidadania ou de redistribuição de riqueza e promoção pura e simples de justiça social. Nesse sentido, no afã de produzir uma justificativa econômica para as políticas sociais, Midgley inadvertidamente eclipsou a justificativa intrínseca.

Outra instância do reducionismo dessa visão é a interpretação produtivista da noção de capacitações de Sen. Esta refere-se mais propriamente às liberdades reais com que contam os indivíduos para levar adiante seus diferentes projetos de vida (inclusive não produtivistas), para a promoção das quais são instrumentais muitas das políticas sugeridas por Midgley – mas não logicamente necessárias.

Mais recentemente, autores como Gray (2010) questionaram o selo “antineoliberal” da alternativa do desenvolvimento social. O argumento é que esta devolveria aos indivíduos e comunidades a responsabilidade exclusiva por seu bem-estar. O discurso aparentemente progressista de uma cidadania produtivamente ativa – a qual deveria ser estimulada na direção da autoajuda, individual e comunitária – mascararia a retração dos gastos do governo em programas sociais. Essa perspectiva, que substituiu uma abordagem dita “passiva” do *welfare* (“*welfare* encoraja a dependência”) por uma abordagem “ativa”, elidiria a questão das desigualdades estruturais e do limitado acesso a recursos econômicos por parte de grupos e comunidades.

Como Midgley, Gray associa a perspectiva do desenvolvimento social à abordagem das capacitações de Sen, afirmando que este, em sua concepção de desenvolvimento, advoga a acumulação de ativos ao nível dos indivíduos, em detrimento do foco estrutural. Naturalmente, a comunidade passa a ser o lugar de “engajamento social, político e econômico”, e o desenvolvimento comunitário baseado em ativos torna-se o objetivo do projeto de desenvolvimento. Criticamente, Gray observa que, além do problema dos recursos que seriam necessários para que a participação fizesse de fato uma diferença no bem-estar social, as comunidades não são sistemas de relações necessariamente harmônicas. Ambos os problemas reinstalariam a macroestrutura social, política e econômica no centro da promoção de bem-estar.

A observação de Gray quanto à inadequação de uma abordagem que devolva a responsabilidade pelo bem-estar exclusivamente aos indivíduos e comunidades nos parece correta. Em nosso julgamento, contudo, o problema maior de uma abordagem que enfatiza a autonomia produtiva de indivíduos e comunidades é a confiança excessiva no

funcionamento regular e na neutralidade distributiva dos mercados para assegurar o bem-estar social. Pelos vários motivos alinhados por Richard Titmuss e vários outros, uma economia de mercado não é confiável nesse sentido. Na realidade, esta é uma das justificativas principais para a montagem de um estado do bem-estar social, que representa um sistema de solidariedade social paralelo ao mercado.

O que não nos parece correta, de novo, é a associação da perspectiva de autonomia produtiva com a abordagem das capacitações advogada por Sen. Esta abordagem ilumina os condicionantes não individuais – sociais, culturais, biológicos – da liberdade de agência individual e situa a retificação justamente no plano desses condicionantes. Portanto, a “estrutura” segue sendo uma condição para a “agência”. Ademais, a retificação é pensada não apenas como recursos materiais e não materiais, mas também como direitos e processos permanentes.

De fato, parte das liberdades reais é garantida por um sistema regular de proteção social (*welfare as we know it*), atento às várias reviravoltas do mercado e do ciclo da vida e, sobretudo, às escolhas de modos de vida por parte dos indivíduos. Nesse caso, não faz muito sentido distinguir entre um *welfare* passivo (valorado como negativo) e um *welfare* ativo (“positivo”) – políticas passivas e ativas são igualmente úteis e subservientes ao objetivo de promoção de bem-estar social.

Tampouco nos parece mandatária a questão da participação individual na abordagem das capacitações – associação que foi feita por Gray. Embora esta abordagem articule a condição de agente dos indivíduos, condição que os coloca potencialmente na situação de participantes ativos nas decisões coletivas que envolvam o seu destino e mobilizem sua visão de mundo, o exercício militante da condição de agência é do inteiro arbítrio dos indivíduos. O que a eles deveria, sim, ser assegurada é a liberdade real de participar caso o desejassem.

Em suma, nem participativismo nem produtivismo são conclusões diretas ou necessárias da abordagem das capacitações.

DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

É recorrente a associação da perspectiva das capacitações com o produtivismo, e isso em virtude da interpretação do termo “capacitações” como equivalente a “qualificação para o trabalho”. Como vimos, esta é a interpretação favorecida tanto por Midgley (positivamente) quanto

por Gray (negativamente). Contudo, esta não é a acepção autorizada pelo próprio Sen (2000), e certamente não é a conotação que adotamos neste artigo. De forma abreviada, capacitações significam para nós o poder real de decisão sobre planos de vida conferido aos indivíduos por sua associação em uma comunidade política abrangente.

Esse poder possui uma interseção importante com o campo do *welfare*. O conteúdo do bem-estar social pode ser pensado como constituído por capacitações – que correspondem a condições sociais gerais para que os membros de uma comunidade política levem adiante os modos de vida que valorizem – distribuídas com equidade, segundo, por exemplo, os critérios de distribuição de bens sociais primários propostos por John Rawls em seu *A Theory of Justice* (1971). A pista de que a interseção estaria na convergência entre capacitações e qualificação para o trabalho é, portanto, uma pista falsa.

Nesse sentido, a abordagem das capacitações poderia validar a participação no mercado de trabalho, ou simetricamente validar a não participação. O crivo é que essas decisões, de participar ou não, aflorem a partir da deliberação quanto a um amplo conjunto de opções significativas. Quando aplicada ao mercado de trabalho, a abordagem das capacitações é sensível à existência ou não de legislação social que valide a decisão de participar neste e à existência de precondições institucionais efetivas: “contrariamente ao neo-liberalismo, estas condições não se limitam à provisão, pelo direito privado, de capacidade contratual ou de direito à propriedade, mas se estende aos mecanismos coletivos para a partilha e distribuição dos riscos emergentes da operação dos mercados” (Deakin, 2009:30). Elas incluem, ainda, direitos de participação em formas procedimentais ou institucionais de interação, como a barganha coletiva, e a garantia pública de padrões de vida mínimos (*security*, no lugar de mera *protection*) (Deakin, 2009), como habitação, educação, treinamento, instituições legais.

Esta é a visão da abordagem das capacitações endossada pelo relatório *Transformation of Work and the Future of the Labour Law in Europe*, preparado para a Comissão Europeia pelo grupo liderado por Alain Supiot (1999) (*apud* Deakin, 2009). A ênfase não é, ao contrário da doutrina do desenvolvimento social, nos ativos necessários para a participação econômica de indivíduos e comunidades (“capacidade produtiva”), mas na legislação social e nas regras legais para uma participação eco-

nômica socialmente segura (“segurança”). Ou seja, esta visão resgata o valor econômico do *welfare as we know it*.

Contudo, há uma liberdade excluída que é a de não participação no mercado de trabalho caso este tenha sido de fato “corrigido” pelas recomendações feitas no relatório, o que mantém a leitura das capacitações endossada pelo relatório Supiot nos limites do produtivismo.

É essa opção – não produtivista – compatível com a abordagem das capacitações? Teoricamente, sim. Uma vez que a abordagem das capacitações pressupõe a autonomia dos indivíduos para escolher o modo de vida que julgarem significativo, em princípio ela se eximiria de passar julgamento negativo sobre um modo de vida que não valorizasse o trabalho pago, mesmo um trabalho que respeitasse direitos sociais em sentido amplo.

A liberdade real não estaria fundada na (ou justificada pela) cooperação social ou na reciprocidade chancelada pela participação no mercado (como está, por exemplo, em Rawls). Se a liberdade real estiver fundada na cidadania, como em Marshall, sua associação com o trabalho pago é ainda menos clara¹¹.

Contudo, a liberdade real poderia de alguma maneira refletir e responder à observação empírica de que a garantia de direitos sociais é materialmente custosa. Nesse sentido, a abordagem das capacitações poderia reconhecer o conflito potencial entre o direito individual de não trabalhar e o direito individual social, conflito este mediado pela insustentabilidade do não trabalho como máxima universal: se todos não trabalham, não há como prover os meios para a garantia de direitos.

Algumas experiências concretas de desenvolvimento geraram expansão de capacitações sem avanço econômico correspondente, como resultado de escolhas sociais. A província indiana de Kerala é frequentemente referida como exemplo (Sen, 2000). O processo de desenvolvimento em Kerala enfatizou componentes do conjunto concebível de capacitações humanas intensivos em “pessoas”, como educação e saúde, equidade de gênero, autonomia e participação locais, processos democráticos transparentes e responsáveis, em detrimento do crescimento econômico. Ou seja, essa expansão de capacitações não foi precedida por – tampouco instrumentalizada para – um aumento de participação econômica e de produtividade. Esse modelo de desenvolvimento, em princípio compatível com a abordagem das capacitações,

concilia-se ainda com preocupações com consumismo e sustentabilidade ambiental – necessárias e urgentes atualizações da abordagem das capacitações.

Portanto, a abordagem das capacitações parece suficientemente flexível para acomodar também uma escolha social não fundamentalmente produtivista. O quadro abaixo esquematiza as opções que vimos considerando.

Quadro 1
Modelos de Desenvolvimento como Expansão de Capacitações

	Seletivo	Inclusivo
Produtivista	América Latina, Ásia	Escandinávia
Não produtivista		Kerala

Resta o desafio colocado por Marshall: os direitos sociais ameaçam a economia capitalista no lugar de complementá-la?

Para Deakin e vários outros defensores da abordagem do desenvolvimento social, a ênfase é na complementação. Contudo, é relevante elaborar a diferença entre uma economia de mercado e uma economia capitalista, e com ela a possibilidade real de uma disjuntiva, ou seja, de uma economia de mercado não capitalista. Se o capitalismo for concebido como um sistema peculiar de distribuição de direitos de propriedade e o mercado for entendido como uma instituição de transmissão de informação econômica, não há uma conexão logicamente necessária entre eles. Esta é, por exemplo, a posição de Philippe Van Parijs (1995).

Se a disjuntiva fizer sentido, ela pode ser instrumental para entendermos a crescente importância do “salário social” – a parte da riqueza social redistribuída via o estado do bem-estar social –, em moeda ou em espécie, hoje alcançando até 35% do produto de países desenvolvidos. Outras categorias são necessárias para compreendermos diferenças institucionais, de políticas públicas, de processos, de culturas públicas e resultados, que nos permitam visualizar e contrapor mundos apenas aparentemente iguais, opacamente designados capitalistas.

COMENTÁRIOS FINAIS

Revisitamos, neste artigo, a questão perene das relações entre desenvolvimento e redistribuição. Em parte por conta dos resultados socialmente insatisfatórios produzidos pelo crescimento econômico das três últimas décadas, que colocaram em xeque qualquer veleidade de automatismo na relação entre crescimento e bem-estar social, em parte por conta dos resultados encorajadores de experiências como a escandinava, que integraram políticas econômicas e sociais, o retorno a essa questão se impõe.

Como vimos, uma forma teórica de conciliação é a perspectiva do “desenvolvimento social”, que articula a relação de mão dupla entre os dois conjuntos de políticas. Esta alternativa, quando singulariza a dimensão produtivista do estado do bem-estar social, se abstrai do caráter de seguro social deste, que é, contudo, especialmente relevante em uma economia de mercado globalizada e desregulamentada – aspecto que é, por exemplo, acomodado na experiência escandinava. Tampouco é particularmente sensível às aspirações de igual cidadania para concepções “não produtivistas” de vida. Em virtude de seu caráter restritivo nesses sentidos, essa proposta estimula a reflexão sobre o sentido de bem-estar social que um estado do bem estar social deveria promover. Sugerimos que uma concepção de bem-estar social como expansão de liberdades reais permitiria a reconciliação entre o estado do bem-estar social e o desenvolvimento, acomodando perspectivas indiretas (quando o bem-estar social é mediado pelo crescimento econômico), tanto quanto perspectivas mais diretas (quando o bem-estar social é promovido diretamente, sem a mediação do crescimento).

(Recebido para publicação em fevereiro de 2011)

(Versão definitiva em março de 2011)

NOTAS

1. Nos anos 1990, quando a revisão do cânone começa a ser feita, são dignas de nota as contribuições de Aghion *et alii* (1998), Benabou (1996), Birdsall e Londono (1997), Alesina e Perotti (1996), entre outras. Essas contribuições são referidas e comentadas em Kerstenetzky (2002). O endosso mais significativo da visão de que “redistribuição” é compatível com “crescimento” vem com o World Development Report de 2006 (World Bank, 2006), sugestivamente intitulado Equity and Development, um reflexo da visão de seus dois coordenadores, os economistas Michael Walton e Francisco Ferreira. Diferentes modalidades de redistribuição eficiente são discutidas no importante artigo de Bowles e Gintis (1999) e retomados no volume de Wright (1999).
2. Ver Ferreira (1999) para uma revisão dessas teorias.
3. Esta teoria além de incluir valores do próprio agente, abre espaço para a revisão, por parte deste, de seus objetivos globais – interesses e valores – ao imaginá-lo capaz de reavaliá-los levando em consideração os objetivos dos outros. Este tipo de racionalização poderia dar conta da possibilidade de estendermos noções preconcebidas de solidariedade, originalmente talhadas para situações que já não mais existem e para outros semelhantes a nós mesmos.
4. Um terceiro importante fator, menos frequentemente mencionado, é a afirmação do poder do Estado central, sob a liderança prussiana, frente às ambições políticas da Igreja Católica. Ver Kuhnle e Sander (2010).
5. Benefícios monetários para famílias com crianças, licenças parentais, creches e serviços de cuidados para idosos.
6. Como observam Kangas e Palme (2009:51), “em regra, a legitimidade global de esquemas com teste de meios é baixa: testes de meios não criam capital social, nem *bonding*, nem *bridging*.”
7. “[...] if employers and unions could agree to work together, lower unit prices and higher wages would present rewards for both”.
8. As origens do neocorporativismo na Suécia podem ser traçadas considerando a institucionalidade criada para as políticas de controle de guerra e as políticas de estabilização econômica do período do pós-guerra. Nas duas circunstâncias a Social Democracia liderou a construção de um consenso multiautores em torno da estabilidade macroeconômica. De um modo geral, a guerra introduziu na Europa a experiência de uma economia controlada; na Suécia, esta tem fortes raízes na própria Social Democracia, porém a expansão do Estado durante a guerra proveu meios administrativos e tecnológicos para a coordenação econômica (Klausen, 2001).
9. O modelo não exclui a política fiscal contracíclica e mesmo um orçamento público desequilibrado em um período de recessão “anormal” (depressão) – para um período de recessão “normal”, o modelo recomenda estímulos de emprego seletivos dentro do quadro de uma política monetária e fiscal restritiva.
10. É possível argumentar que ambos os países estejam se deslocando na direção de mais autonomia para as políticas sociais e de menos autonomia para as políticas econômicas. A propósito de mudanças de rumo na América Latina e no Brasil nas direções mencionadas, veja Kerstenetzky (2010).
11. Em seu famoso *Citizenship and Social Class*, Marshall narra a história da separação moderna do contrato e do *status*. Seu conceito de cidadania – *status* – expressa a posse

legítima de direitos (aos quais naturalmente correspondem as “obrigações gerais da cidadania”) independentemente da participação em um contrato de trabalho. Ver Marshall (2009).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGHION, Philippe, GARCÍA-PEÑALOSA, Cecilia e CAROLI, Eve. (1998), “Inequality and Economic Growth”, in P. Aghion e J. Williamson (eds.), *Growth, Inequality and Globalization*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ALESINA, Alberto e PEROTTI, Roberto. (1996), “Income Distribution, Political Instability, and Investment”. *European Economic Review*, vol. 40, pp. 1203-1228.
- BARR, Nicholas. (2001), *Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford, Oxford University Press.
- BENABOU, Roland. (1996), “Inequality and Growth”, in B. Bernanke e J. Rotemberg (eds.), *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, MA, MIT Press.
- BIRDSALL, Nancy e LONDONO, Juan L. (1997), “Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank’s Approach to Poverty Reduction”. *American Economic Review*, vol. 82, nº 2, pp. 32-37.
- BOWLES, Samuel e GINTIS, Herbert. (1999), *Recasting Egalitarianism: New Rules for Communities, States, and Markets*. Editado por Erik Olin Wright. New York, Verso.
- . (1996), “Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States, and Communities”. *Politics & Society*, vol. 24, nº 4, pp. 307-342.
- DEAKIN, Simon. (2009), “The ‘Capability’ Concept and the Evolution of European Social Policy”. *New Zealand Journal of Employment Relations*, vol. 34, nº 1, pp. 7-26.
- DRAIBE, Sônia e RIESCO, Manuel. (2007), “Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?”, in M. Riesco (ed.), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan/UNRISD, pp. 21-116.
- ERIXON, Lennart. (2008), *The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival*. Departamento de Economia, Stockholm University, fevereiro, mimeo.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. (2005), “Education and Equal Life Chances: Investing in Children”, in O. Kangas, e J. Palme (eds.), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan/UNRISD, pp. 147-163.
- FERREIRA, Francisco H. G. (1999), *Inequality and Economic Performance – A Brief Overview to Theories of Growth and Distribution*. Disponível em http://aede.osu.edu/class/aede438/banerjee/images/inequality_growth.pdf. Acessado em 22 de janeiro de 2010.

- GRAY, Mel. (2010), "Social Development and the Status Quo: Professionalisation and Third Way Co-optation". *International Journal of Social Welfare*, vol. 19, nº 4, pp. 463-470.
- HECKMAN, James e CARNEIRO, Pedro. (2003), "Human Capital Policy". *NBER Working Paper Series*, nº 9495, 80 pp.
- KANGAS, Olli e PALME, Joakim. (2009), "Making Social Policy Work for Economic Development: The Nordic Experience". *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, S62-S72.
- . (2005), "Coming Late-Catching Up: The Formation of a Nordic Model", in O. Kangas e J. Palme (eds.), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan, pp. 17-59.
- KAUTTO, Mikko. (2010), "The Nordic Countries", in F. Castles et alii. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press, pp. 586-600.
- KENWORTHY, Lane. (2004), *Egalitarian Capitalism: Jobs, Incomes, and Growth in Affluent Countries*, New York, Russell Sage Foundation.
- KERSTENETZKY, Celia L. (2010), "Social Development in Latin America?". Texto para Discussão CEDE nº 26. Disponível em <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD026a1.pdf>.
- . (2002), "Por Que se Importar com a Desigualdade". *DADOS*, vol. 45, nº 4, pp. 649-675.
- KLAUSEN, Jytte. (2001), *War and Welfare: Europe and the US, 1945 to Present*. New York, Palgrave-Macmillan.
- KRUGMAN, Paul. (2008), *The Conscience of a Liberal*. New York, W.W. Norton & Company.
- KUHNLE, Stein e SANDER, Anne. (2010), "The Emergence of the Welfare State", in F. Castles et alii. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press, pp. 61-80.
- KWON, Huck-ju. (2009), "The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia". *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, pp. S12-S21.
- . (2005), *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia (Social Policy in a Development Context)*. Palgrave, Macmillan.
- , MKANDAWIRE, Thandira e PALME, Joakim. (2009), "Introduction: Social Policy and Economic Development in Late Industrializers". *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, pp. S1-S11.
- MARSHALL, Thomas H. (2009), "Citizenship and Social Class", in J. Manza e M. Sauder (eds.), *Inequality and Society*. New York, W. W. Norton and Co.
- MARTINS, Nuno. (2009), "Sen's Capability Approach and Post Keynesianism: Similarities, Distinctions, and the Cambridge Tradition". *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 31, nº 4, pp. 691-706.
- MIDGLEY, James e TANG, Kwong-Leung. (2001), "Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare". *International Journal of Social Welfare*, vol. 10, nº 4, pp. 244-252.

- OKUN, Arthur. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, Brookings Institution Press.
- PIERSON, Christopher. (2006), *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. Cambridge, Polity Press.
- RAWLS, John. (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, MA, The Belknap Harvard Press.
- RIESCO, Manuel (ed.). (2007), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*. Basingstoke, Palgrave-Macmillan/UNRISD.
- SEN, Amartya. (2000), *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.
- . (1992), *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- TITMUS, Richard. (1974), *Social Policy: An Introduction*. New York, Pantheon Books.
- VAN PARIJS, Philippe. (1995), *Real Freedom for All: What (if anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK. (2006), *World Development Report: "Equity and Development"*. Washington, DC, World Bank.

ABSTRACT

Welfare State and Development

The relations between the welfare state and development are frequently portrayed as problematic and even dilemmatic. For example, it is claimed that the welfare state is only possible in developed countries, or that typical welfare state redistribution is necessarily accompanied by weaker economic growth. The main purpose of this article is to systematize the arguments and evidence against these assumptions, featuring the functionality of the welfare state for development in both economic and non-economic terms.

Key words: welfare state; redistribution; economic development; capabilities; Scandinavia

RÉSUMÉ

Welfare State et Développement

Souvent, les rapports entre l'État du État-providence et le développement sont décrits comme source de problèmes et même de dilemmes. On présume, par exemple, que l'État du État-providence n'est possible que dans des pays développés, ou alors que la redistribution propre à l'État-providence a pour contrepartie une croissance économique moindre. Dans cet article, on cherche à réunir des arguments et justifications contraires à ces suppositions. Comme, par exemple, une démonstration sur la fonctionnalité de l'État-providence en faveur du développement, dans le sens économique et non-économique du terme.

Mots-clés: État du État-providence; redistribution; développement économique; *capabilities*; Scandinavie