

# O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão

De Célia Lessa Kerstenetzky

Campus /Rio de Janeiro, 2012

|| Luiz Carlos Delorme Prado

## SOCIAL-DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: UMA DEFESA DO PROJETO MODERNO

Neste novo século, a discussão de um projeto de sociedade implica no debate sobre os sucessos e fracassos das utopias sociais do século XX. Compartilho da visão de Célia Lessa Kerstenetzky, autora do instigante livro resenhado, de que o Estado do bem-estar social é uma invenção política e foi, também, a melhor obra da social democracia no último século. Ao confessar meu viés, acuso a natureza das minhas escolhas sobre o que é importante no livro e o que é acessório<sup>1</sup>. Como afirma Kerstenetzky, este é um livro de defesa do Estado de bem-estar social e de seu valor histórico. A autora apresenta o livro como um diálogo com um interlocutor cético. Vou aceitar o desafio da autora, não como um cético — já que revelei-me um reformista, ou seja, um defensor de uma agenda de reformas socialdemocrata — mas, como um economista, que submete a utopia ao escrutínio da razão e da viabilidade econômica.

O livro parte de uma discussão sobre a definição de seu objeto: o Estado de bem-estar social. Este está longe de ser um conceito simples. Além disso, a contraposição de política social como um serviço social ou como uma intervenção do Estado para garantir direitos fundamentais dos cidadãos é, também, um debate que fica muitas vezes obscurecido por conceitos mal definidos. Trata-se aqui de uma categoria de conceitos controversos, que foi chamado por W.B. Gallie de “essentially contested concepts”.<sup>2</sup> Confusão conceitual em ciências sociais e, particularmente, em ciência política, é fonte de muitas dificuldades para a compreensão dos debates contemporâneos. Isso, em parte, surge porque há uma categoria de conceitos cujos significados têm implicações normativas ou valorativas que fazem com que diversos autores o usem com diferentes interpretações, ficando pouco preciso o sentido em que é empregado. Alguns autores defendem enfaticamente uma definição do conceito, enquanto outros defendem, com igual zelo, sentido alternativo — sendo esta controversia que dá ao conceito seu caráter de contínua contestabilidade. Esse é o caso de conceitos como justiça, democracia, império da lei (rule of the law), cidadania e é, certamente, o caso de vários conceitos analisados no livro resenhado, particularmente, o de Estado de bem-estar social.<sup>3</sup>

Apesar das dificuldades, o conceito de bem-estar social deve ser enfrentado. A autora o faz,

313-320

>>

1. Apontar nosso viés é um primeiro passo para um olhar objetivo sobre a história, embora não neutro. Dessa forma afirma Hegel: “Deve-se admitir incontestavelmente que uma história, seja qual for o seu objeto, conte os fatos sem intenção de que prevaleça um interesse ou fim particular. Mas com a banalidade de semelhante exigência pouco se adiantará, visto que a história dum assunto está intimamente conexas com a concepção que dela se faça.” Ver Hegel, 1974, p. 3.

2. Gallie, 1956.

3. Para uma discussão aprofundada das questões levantadas pelos “essentially contested concepts”, ver Collier, Hidalgo & Maciuceanu, 2006.

inicialmente, em um capítulo introdutório, que chamou de “Premissas”. De início, chama a atenção de que a expressão *welfare state* foi empregada originalmente pelo político inglês, Alfred Zimmern, nos anos 1930, para contrastar a evolução do Estado britânico, de um *power state* para um *welfare state*. No entanto, o conceito de Estado de bem-estar social não pode ser reduzido à concepção original de Zimmern. Este é usado no debate contemporâneo como um Estado que provém “um conjunto de programas governamentais para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida moderna, individualizada e industrializada.”<sup>4</sup>

A autora aponta apropriadamente que a natureza desse estado, o sentido do bem-estar propagado, as regras e meios em que são financiados, estão fora da definição mencionada. Argumenta, ainda, que há muitos nomes que designam essas políticas — sistema de proteção social, seguridade social, políticas sociais, estado-providência, serviços sociais etc. Nessa linha, a indefinição se apresenta na substituição pragmática e generalizada de um conceito definido formalmente por um conjunto de indicadores quantitativos — por exemplo, o gasto social do governo como percentual do produto, como proporção do gasto governamental, a cobertura previdenciária, o número e abrangência de serviços sociais etc. Dessa forma, Kerstenetzky trata seu objeto sem uma preocupação de defini-lo de forma rigorosa. Reconhecendo o início do Estado de bem-estar social como impreciso, considera-o temporalmente de forma empírica e abstrata, fática e idealizada, íntegro e múltiplo na experiência histórica.<sup>5</sup> Portanto, opta por demarcá-lo, recorrendo ao registro de datas

e fatos relevantes indicativos da presença de sua condição mínima de existência, a partir da ruptura com um estado de coisas anterior — o paradigma da assistência social pública descentralizada.

Depois de enfrentar, com riqueza de detalhes, a complexidade do conceito de Estado de bem-estar social, não ficou claro porque Kerstenetzky preferiu evitar defini-lo com maior precisão. Os elementos estão todos em seu livro. Estado de bem-estar social é um tipo de intervenção do Estado que trata a desigualdade e as vulnerabilidades econômicas e sociais dos cidadãos como problemas da sociedade e não do indivíduo. Ou seja, a pobreza, o desemprego, a incapacidade de trabalho em decorrência de doença ou velhice e outras questões similares não são mazelas de responsabilidade dos indivíduos (e de suas famílias), mas questões que devem ser tratadas na esfera do Estado. Dessa forma, caridade prestada por grupos voluntários, ou através de renúncia fiscal do governo, não é política de bem-estar social, mas é assistência social, onde a prestação é vista como uma assistência a um necessitado e não um direito de cidadania.

Kerstenetzky faz, no capítulo 1, uma excelente resenha histórica da ascensão do Estado de bem-estar social no mundo ocidental. Nos capítulos 2 e 3, que completam a primeira parte do livro, a autora avança na discussão do referencial normativo para discutir casos concretos e, finalmente, discute a relação entre Estado de bem-estar e desenvolvimento. No segundo capítulo há uma discussão da obra que, a meu juízo, é o principal marco teórico do debate sobre o Estado de bem-estar social: o artigo *Citizenship and Social Class* do sociólogo britânico

4. Esta é a definição de Estado de bem-estar social realizada pela International Encyclopedia of the Social Sciences, citada pela autora. Ver Kerstenetzky, 2012, p. 2.

5. Ver Kerstenetzky, 2012, p. 3.

Theodor H. Marshall. Nesse capítulo a autora discute, também, outro pioneiro: o professor da LSE e consultor de políticas sociais Richard Titmuss. A importância deste reside na definição do conceito de “necessidades sociais”, tratado por esse autor no contexto da interdependência social, criada pelas sociedades industriais.

Mas é Theodor H. Marshall que coloca o debate sobre Estado do bem-estar social no seu contexto histórico. As conferências realizadas por T.H. Marshall em 1949, em honra de seu homônimo, o economista Alfred Marshall, publicadas em 1950, apresentam os direitos sociais como o último momento de um processo de transformação da sociedade na conquista de direitos de cidadania<sup>6</sup>. Nesse sentido, Marshall atribui a cada século um avanço na formação dos direitos de cidadania, embora reconheça que há sobreposições. Dessa forma, no século XVIII são conquistados os direitos civis, no século XIX os direitos políticos e no século XX seriam conquistados os direitos sociais.<sup>7</sup> As três revoluções dos direitos de cidadania podem ser adequadamente consideradas o grande projeto da modernidade. Pela importância de T.H. Marshall para o debate sobre bem-estar social, esse autor foi pouco debatido por Kerstenetzky. Em especial, se a ideia de direitos de cidadania é posta em um contexto histórico, pode-se recorrer ao debate realizado

por outro autor que não é tratado, mas é igualmente relevante para a defesa da tese da importância histórica dos direitos sociais — o filósofo alemão Habermas. É esse pensador que levanta a questão de que o grande desafio da democracia é domar o capitalismo.<sup>8</sup> Mas estas são as minhas escolhas, as da autora são igualmente válidas e, adequadamente, justificadas. Contudo, quando Kerstenetzky analisa a filosofia de Rawls, mostrando que esse tem uma visão negativa de *welfare state*, ao opor o “valor da liberdade política” maximizada em uma democracia de proprietários ao “capitalismo de estado do bem-estar”, ela teria fortalecido sua tese se escolhesse recorrer a Habermas.

A primeira parte do livro é encerrada com uma discussão sobre estado do bem-estar e desenvolvimento. No terceiro capítulo foram apresentados argumentos que são, com frequência, levantados contra a promoção do Estado de bem-estar social nos países em desenvolvimento. O primeiro é a proposição de que Estado de bem-estar social pressupõe desenvolvimento econômico — só países desenvolvidos podem pagar o preço dessas políticas. O segundo é a proposição de que há um trade off entre crescimento e redistribuição — gasto social é economicamente ineficiente, portanto há que se fazer uma escolha entre um “estado desenvolvimentista” e um “Estado de bem-estar social”<sup>9</sup>. A autora rejeita essas

6. A partir dessas conferências, Marshall escreveu o artigo *Citizenship and Social Class*, publicado em Marshall, 1950.

7. Ver Marshall, 1950, p. 21. O modelo de Marshall, particularmente a ideia de que a aquisição de direitos de cidadania, impulsionados pelos movimentos sociais, é um produto histórico da modernidade, vem sendo muito criticado recentemente. Parte dessa crítica deve-se às correntes contrárias ao Estado de bem-estar social. Muitos críticos do projeto moderno, em especial os filósofos pós-modernos como Foucault, Derrida, Lyotard e outros defendem exclusivamente os direitos individuais e consideram menos importantes os direitos sociais. Para uma discussão recente sobre direitos de cidadania, ver Susen (2010). Para uma discussão sobre a crítica do projeto moderno ver Müller-Doohm & Bierd Pollan, 2010.

8. Ver sobre esse debate em Müller-Doohm & Bird-Pollan, 2010, pp. 451-53. Uma segunda questão levantada por Habermas é que a modernidade é um projeto inacabado, o que pode trazer uma nova dimensão para o debate com os opositores do *welfare state*.

9. A autora divide essas questões em três proposições: 1- só países desenvolvidos podem ter um Estado de bem-estar-social; 2- há um trade off entre crescimento e distribuição; 3- nos países em desenvolvimento há que se fazer uma escolha entre Estado desenvolvimentista e Estado de bem-estar social. Como entendo que a questão 2 e 3 são, de fato, a mesma, preferi, à guisa de simplicidade, reduzir a discussão a duas questões (ver capítulo 3, p. 37).

proposições com evidências empíricas e com uma convincente discussão teórica. Um ponto que merece destaque é a apresentação da experiência escandinava, mostrando que as políticas sociais universais foram decisivas no processo de desenvolvimento (*catching up*) desses países.

Apesar dos argumentos elencados, não há como negar que o Estado de bem-estar social é caro, sob o ponto de vista tributário, como vão mostrar os excelentes anexos e as ilustrativas tabelas apresentadas no livro.<sup>10</sup> Mas, o custo dessas políticas não é razão para sua rejeição. Essas justificam-se por seu próprio mérito, por melhorar a distribuição de renda, por corrigir as mazelas mais graves do capitalismo — ou seja, são meritórias por razões éticas e não por razões econômicas. No entanto, mostra a autora que essas políticas são, além disso, compatíveis com um bom desempenho econômico e podem ser funcionais e complementares a uma política de desenvolvimento.

A maior contribuição da autora está na Parte II, onde discute, em detalhes, o Estado de bem-estar contemporâneo. Nessa parte responde questões que angustiam os defensores dessas políticas: o Estado de bem-estar está em crise? Onde estão as resistências a essas políticas e quais são suas tendências e contratendências? Qual é a experiência e perspectiva das políticas de bem-estar social na América Latina?

Nessa parte da obra resenhada, destaco alguns pontos que, por sua relevância, merecem uma

cuidadosa atenção dos leitores. A autora apresenta argumento convincente de que não há vestígios de crise iminente do *welfare state*. Por outro lado, reconhece que algo aconteceu. Essas foram, para ela, modificações pós-década de 1970, que consistiram em adaptações funcionais às mudanças no ambiente econômico, social e político. Entre essas transformações enfrentadas pelos países que têm Estado de bem-estar social estão a desindustrialização, a globalização, as novas estruturas de classe e as mudanças na composição das famílias, demográficas, as novas relações de gênero, além de mudanças de regime político, reformas constitucionais e novos níveis de mobilização política.<sup>11</sup>

O diagnóstico de Kerstenetzky é que as transformações recentes indicam que o *welfare state* tradicional, centrado na seguridade, está se adaptando para responder aos novos riscos sociais. Nesse processo estaria havendo certo *trade off* entre aprofundamento vertical e expansão horizontal da titularidades para atender a uma clientela crescente e individualizada e a um aumento na penetração do setor privado na provisão de serviços sociais, financiados por incentivos públicos.<sup>12</sup> A autora não teme fazer afirmações categóricas e, apresenta, extenso material para sustentá-las. Nessa linha afirma que

...há [nos países menos desenvolvidos] uma onda de difusão de instituições de bem-estar social, em boa medida comparável com a onda anterior de expansão na Europa e na América do Norte, indicando a centralidade do *welfare state* nos processos de desenvolvimento econômico, especialmente quando conduzidos democraticamente...<sup>13</sup>

10. Ver em especial o anexo, V.1, pp. 138-150.

11. Ver p. 73.

12. Ver p. 79.

13. Ver p. 86.

Além disso,

o período contemporâneo deve ser, não obstante, visto como uma nova fase do estado do bem-estar, em que transformações qualitativas ocorreram — menos intensamente no desenho macro e mais extensamente na arquitetura micro dos programas, em que residem regras de inclusão e generosidade — e uma redivisão público-privada se delinea.<sup>14</sup>

Em estudo comparativo dos regimes de Estado de bem-estar social a autora, seguindo o trabalho pioneiro de Esping-Andersen, distingue três modelos<sup>15</sup>. O primeiro é o regime liberal, caracterizado por um baixo grau de desmercantilização, uma vez que o acesso ao bem-estar se baseia fortemente no mercado — por exemplo, as aposentadorias e planos de saúde são fornecidos pelo emprego, ou os planos de saúde são subsidiados com deduções tributárias de planos privados de pensão<sup>16</sup>. Nesse caso, o objetivo da intervenção pública é apoiar o mercado como pilar de bem-estar, seja por meio de isenções tributárias a empregadores ou a consumidores de planos e serviços privados, seja pela provisão residual de bem-estar apenas aos que não se inserem. Esse é o caso dos países anglo-saxões, incluindo os EUA, a Austrália, o Reino Unido e a Nova Zelândia. O segundo é o regime conservador-corporativo que se caracteriza por um grau intermediário de desmercantilização. Esse é um sistema de transferências, também conhecido como modelo de seguridade social, que se baseia em formas

coletivas de solidariedade ocupacional para cobrir os riscos sociais da sociedade industrial. No caso, há uma política generosa de aposentadorias e pensões, de contribuição obrigatória para os trabalhadores regulares e seus empregadores. Esse é o regime vigente em países como a França, Áustria, Bélgica. Finalmente, o regime social-democrata se caracteriza por um alto grau de desmercantilização, com direitos sociais universais abrangentes e generosos — o conjunto de riscos sociais sujeitos a cobertura é o mais amplo de todos os regimes e o nível de benefícios é elevado. Esse é o caso de países escandinavos como a Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia.

Nos últimos capítulos, o livro trata do Estado de bem-estar social nos países em desenvolvimento, sendo que o capítulo 6 trata da América Latina e os três últimos do caso brasileiro. Pela riqueza de detalhes e pela importância das discussões, esses últimos capítulos poderiam, inclusive, compor um outro livro. A autora mostra que essa é uma das regiões mais desiguais do planeta. Ao compará-la à Europa, observa que a principal diferença entre os níveis de redistribuição nas duas regiões é o tamanho do gasto social e da receita tributária. Ou seja, os gastos proporcionais em transferências na América Latina são inferiores à metade dos gastos da União Europeia, enquanto a carga tributária é 10 pontos abaixo da carga tributária nessa região.<sup>17</sup> Os problemas da América Latina na área

14. Ibid.

15. Ver, em especial, Esping-Andersen, 1990.

16. O conceito de desmercantilização (decommodification) foi proposto por Esping-Andersen, 2009, baseando-se na tese de Polanyi, de que a economia autorregulada implica a transformação do trabalho em mercadoria, e de T.H. Marshall, pela qual a cidadania implica em direitos sociais iguais, independente do contrato de trabalho. Desta forma, a característica central do Estado de bem-estar social democrata seria o alto grau da desmercantilização do trabalho produzido por transferências sociais. Para um debate sobre a ativação das políticas de desmercantilização nas sociedades democráticas contemporâneas ver, Huo, Nelson & Stephens, 2008. Para uma crítica do conceito e de seu uso ver Bamba, 2006.

17. Ver p. 155.

social e as carências das políticas são muito grandes. Os gastos mais progressivos são os programas de transferência de renda focalizados (que por terem baixo orçamento são pouco efetivos) e a educação primária. Contudo, esta última sofre de problemas de baixa qualidade, sendo que as famílias que têm mais recursos têm opção de escolas privadas para seus filhos. Além disso, há grande diferença entre a América Latina e os países da OCDE na distribuição da carga tributária — ou seja, há alta participação de impostos indiretos, em comparação com os países mais ricos (20% contra 32%). A região tem uma das mais baixas alíquotas de imposto de renda e de impostos corporativos do mundo — sendo que os impostos diretos vêm caindo nos últimos anos, enquanto os impostos indiretos vêm subindo.

Apesar desse cenário, a autora mostra que, a partir do ano 2000, há sinais de melhora. Por um lado observou-se uma recuperação econômica, em parte puxada pela aceleração do comércio internacional. Por outro lado, tem havido crescimento de programas de redistribuição e diminuição da desigualdade e da pobreza de forma consistente, particularmente em democracias mais estáveis e com fortes coalizões de centro-esquerda.<sup>18</sup>

Kerstenetzky inicia a parte III, que trata do Brasil, com a história das políticas sociais entre a proclamação da República e o fim da ditadura militar. Nesse capítulo apresenta sua interpretação da criação de políticas de bem-estar social, de origem corporativa, no governo Vargas até alcançar um universalismo básico nos governos militares.

O capítulo seguinte analisa o período 1988-2009. Esses anos, após a Constituição de 1988, traz mais

questões do que é viável tratar nos limites de uma resenha. Mas alguns comentários sobre esse período devem ser feitos. De início, um dado merece ser enfatizado: entre 1988 e 2010, a carga tributária brasileira cresceu 12 pontos, superando a faixa de 34% do PIB. Este patamar acomodou os gastos sociais crescentes com os elevados encargos financeiros do governo. Mas esses gastos, somados, trouxeram problemas econômicos, ainda não equacionados. Por um lado, os investimentos públicos em infraestrutura têm sido insuficientes para atender as necessidades do país e o governo não foi capaz de encontrar alternativas para fazê-los com fontes privadas no tempo e no montante necessário. Além disso, a distribuição da carga tributária é eivada de inconsistências e excessivamente baseada em imposto indireto — sendo que muitos deles incidem sobre investimento ou oneram excessivamente o custo de serviços públicos, como o de energia e de telecomunicações. Por outro lado, não é claro se os custos da política social podem ser mantidos se não houver um crescimento econômico sustentado. Além disso há, no Brasil, carências que têm de ser urgentemente enfrentadas, como a má qualidade da educação nos níveis básicos, a insuficiência dos serviços de saneamento e dos serviços médicos à população. Por outro lado, como mostram as recentes manifestações, há crescente impaciência com as deficiências dos serviços públicos, particularmente do transporte nas regiões metropolitanas. Apesar da complexidade das questões e, ainda, de que muitos desses problemas não são e nem poderiam ser tratados no livro resenhado, o trabalho de Celia Lessa Kerstenetzky foi capaz de identificar as questões mais relevantes para o debate contemporâneo sobre bem-estar social no Brasil.

18. Ver p. 161.

Suas proposições podem ser sintetizadas nos seguintes pontos: (1) a principal patologia social brasileira é a desigualdade social; (2) a experiência de países desenvolvidos, em particular dos países da Europa nórdica, evidencia a importância do Estado de bem-estar na redução da desigualdade. O Brasil pode beneficiar-se dessas experiências buscando explorar as vantagens de ser um *latecomer* no processo de catching up social; (3) os recursos disponíveis são restritos, (ou seja, o país é, ainda, relativamente pobre) mas é possível conceber um Estado de bem-estar compatível com um projeto de desenvolvimento — desta forma, a expansão dos recursos, produto do crescimento econômico, vai progressivamente viabilizar a expansão do Estado de bem-estar social; (4) a amplitude da cobertura e a qualidade dos serviços são fatores que aumentam a legitimidade democrática para sustentar um Estado de bem-estar social mais caro e para a imposição de tributos mais progressivos; (5) a experiência brasileira do século XX mostrou que há uma defasagem entre o desenvolvimento dos recursos materiais e o acesso a esses recursos pela maioria da população brasileira. A redemocratização do país contribuiu para a inserção de direitos sociais na Constituição. Contudo, instituições e cultura pública têm sido retardatárias nesse processo, evoluindo muito lentamente, devido a grande resistência dos interesses contrariados.

O livro de Celia Lessa Kerstenetzky é uma obra rara na história recente no país — um ensaio denso, sem medo de enfrentar controvérsias, bem redigido e fundamentado. Mas, como qualquer trabalho, tem suas limitações. A parte que trata dos casos clássicos de bem-estar social, a partir da experiência europeia, e a parte que trata da América Latina e do Brasil não estão bem articulados — parecem dois livros distintos, nem sempre completamente integrados. Há, ainda, a necessidade de enfrentar, com uma discussão mais aprofundada, os riscos e custos

da agenda liberal que, ainda, não foi derrotada no Brasil e é, ainda, mais influente em outros grandes países latino-americanos. Mas, a contribuição de *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão* é de imensa relevância para ultrapassar as discussões toscas, excessivamente economicistas ou, inversamente, superficiais e moralistas, que têm prejudicado o debate recente. Ao incorporar ao debate brasileiro as lições da social democracia europeia no século XX e discutir profundamente suas limitações e problemas, Kerstenetzky abriu novas perspectivas para avaliar os desafios da construção de um Estado de bem-estar social no Brasil.

## §

## Referências bibliográficas

- BAMBRA, Clare. "Research Note: Decommodification and the worlds of welfare revisited", *Journal of European Social Policy*; Vol 16(1): 73-80; 2006.
- COLLIER, David; Hidalgo, Fernando Daniel & Maciuceanu, Andra Olivia. "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications", *Journal of Political Ideologies* (October 2006), 11(3), 211-246
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
- GALLIE, W.B. 'Essentially contested concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 1956.
- HEGEL, G.W.F. *Introdução à História da Filosofia*, Arménio Amado. Editor, Coimbra, 1974.
- HUO, J.; Nelson, Moira & Stephens, J. D. "Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox", *Journal of European Social Policy*; Vol 18(1): 5-20; 2008.
- MARSHALL, T.H. *Citizenship and Social Class and Others Essays*, Cambridge at University Press, Cambridge, UK, 1950.
- MÜLLER-DOOHM, Stefan & Bird-Pollan, Stefan. "Nation state, capitalism, democracy: Philosophical and political motives in the thought of Jürgen Habermas", *European Journal of Social Theory* 13(4), 2010, pp. 443-457.
- SUSEN, S. "The transformation of citizenship in complex societies", *Journal of Classical Sociology* 10(3) 259-285.