

## Prefácio

Que prazer ler um bom livro de economia. Ou mais precisamente de economia política, no sentido clássico dessa expressão, porque é um livro que trata da economia e da política, da provisão eficiente de recursos e do Estado. Isto é raro, porque, nos últimos 40 anos, a ciência econômica foi infestada por papers teóricos que apenas expressam em linguagem matemática silogismos nos quais a conclusão já está incluída na premissa maior, ou então por trabalhos econométricos que apenas confirmam o que já se sabe. Tornaram-se raros os livros de economia, e mais raros ainda os bons livros, como este que Celia Kerstenetzky escreveu: em excelente português, bem estruturado e bem argumentado, no qual a autora enfrenta neoliberais e a velha esquerda revolucionária e analisa a mais notável realização de engenharia ou de construção política que conheço, o estado do bem-estar social.

Para realizar a tarefa a que se propôs, Celia Lessa Kerstenetzky dialoga com um interlocutor liberal, ou “cético”, que entende que aumento das despesas sociais, inerente ao estado do bem-estar social, é prejudicial ao desenvolvimento econômico na medida em que, de um lado, desestimula o trabalho e, de outro, “reduz a competitividade” das empresas. Contra esses dois argumentos, ela nos apresenta uma série de contra-argumentos e evidências. E vai mais longe. Alega que essa forma de estado promove o desenvolvimento econômico a partir do momento em que trabalhadores mais bem alimentados, educados e protegidos contra os problemas de saúde e o desemprego são mais produtivos. A falta de incentivo para o trabalho que implicaria o fornecimento de serviços sociais não diretamente relacionados com a produtividade individual só existe se supusermos, como os economistas neoclássicos e neoliberais, que

o trabalhador é motivado exclusivamente por interesses pessoais, o que não é verdade. Felizmente, o ser humano não é tão racional, nem seu comportamento é tão previsível como pretende a teoria econômica neoclássica, mas um ser dotado de liberdade. Em lugar do determinismo econômico reducionista dos economistas ortodoxos ou neoclássicos, devemos ser mais realistas e ver o homem como um ser livre e razoavelmente imprevisível, que faz escolhas levando em consideração seus impulsos e restrições emocionais e, no plano racional, não apenas o interesse econômico, mas muitas variáveis, inclusive a dos valores socialmente compartilhados.

O estado do bem-estar social não é uma invenção arbitrária de políticos populistas, como sugere a teoria econômica neoclássica e neoliberal, mas uma consequência histórica do desenvolvimento político da humanidade no quadro de sociedades capitalistas. Nessas sociedades, a partir da sua revolução nacional e industrial, e tomando-se como referência os dois primeiros países que completaram sua revolução capitalista, o Estado começa a ser liberal (século XIX), mas em seguida, em razão das lutas das classes populares e médias, torna-se um Estado democrático (primeira metade do século XX), e, mais adiante, na segunda metade do século XX, em vista dessas mesmas lutas, torna-se um estado do bem-estar social. Essa forma de Estado é, portanto, o resultado de um longo e difícil processo de lutas sociais, da luta de classes dos trabalhadores com a burguesia, e, afinal, se consubstancia em um grande compromisso, em uma coalizão de classes progressista, o estado do bem-estar social. As sociedades capitalistas socialdemocráticas, que constroem estados do bem-estar social, são menos desiguais e mais solidárias que as sociedades meramente liberais. Nelas, a diferença entre chefes e subordinados é menor, e a relação entre eles, menos conflituosa.

Mas, pergunta Celia, não teriam razão os economistas neoclássicos que afirmam existir uma contradição insolúvel entre igualdade e desenvolvimento? Ou, nos termos de Arthur Okun, não seria o estado do bem-estar social um “balde furado”, no qual “o governo tenta ciosamente transferir renda dos ricos para os pobres para vê-la esvaír-se ao longo do caminho antes de atingir o destino planejado”? Não, nos responde Celia no Capítulo 3; “modelos e pesquisas empíricas – novas bases de dados e hipóteses testáveis – não corroboraram a tese do *trade off* formalizada por Okun (e informalmente utilizada pelos economistas desde priscas eras)”. O que é compreensível, porque uma sociedade mais coesa e solidária é uma sociedade na qual o trabalho não é apenas uma mercadoria, mas uma forma de realização humana, e, por isso, tende a ser um trabalho mais produtivo e eficiente.

Nessa linha de pensamento, a autora pergunta: se o estado do bem-estar social fosse ineficiente como dizem os economistas convencionais, se os países

que adotam esse modelo se tornassem incapazes de competir internacionalmente, como se explicaria a resiliência dessa forma de Estado? De fato, desde 1980, quando o neoliberalismo se tornou dominante nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, teve início uma guerra contra o estado do bem-estar social. O objetivo era substituí-lo por um Estado mínimo, pelo Estado liberal do século XIX. Qual foi o resultado dessa guerra? Conforme nos mostra o livro, o gasto social nos países da OCDE continuou a aumentar fortemente entre 1980 e 1998 e se estabilizou entre 1998 e 2007. O que se conseguiu foi uma diminuição não dos serviços sociais prestados pelo Estado, mas dos direitos trabalhistas e, portanto, dos custos que incorrem diretamente sobre as empresas (custos de demissão, de férias etc.). De fato, essa flexibilização das condições do contrato de trabalho se impôs devido à nova competição que vinha dos países em desenvolvimento, os quais, a partir dos anos 1970, passaram a exportar manufaturados para os países ricos. Os países europeus então flexibilizaram as leis do trabalho. Mas essa flexibilização teve como compensação, nos países europeus mais avançados, o aumento das garantias oferecidas aos trabalhadores pelo Estado; ampliou-se o auxílio-desemprego e ofereceu-se aos trabalhadores retreinamento quando o desemprego era causado por superação tecnológica. Aumentava-se, assim, por meio dessa prática, desenvolvida originalmente na Dinamarca com o nome de “flexiseguridade”, o tamanho do Estado.

Por que o estado do bem-estar social resistiu à investida neoliberal? A autora nos explica o fato por meio da democracia, e tem razão. Os trabalhadores e as classes médias simplesmente não aceitaram a diminuição dos grandes serviços sociais e científicos prestados pelo Estado que o neoliberalismo lhes tentava impor. Além desse argumento político, há os acima referidos, relativos à maior produtividade do trabalho em ambientes menos desiguais e mais solidários, e há um argumento relativo à eficiência dos grandes serviços sociais e científicos que caracterizam o estado do bem-estar social. O que essa forma de Estado amplia é o “consumo coletivo” – um consumo gratuito e igual para todos. Ora, o consumo coletivo, além de mais justo, é mais econômico do que o individual. É muito mais caro ter médico particular e professor particular. Não é fácil demonstrar essa tese com números precisos, mas me parece significativo o fato de que os custos de saúde nos países europeus mais desenvolvidos, onde os serviços de saúde são públicos, representem cerca de 10% do PIB, contra 16% nos Estados Unidos, um país onde milhões de pessoas não têm qualquer garantia de atendimento de saúde.

Celia discute também o desenvolvimento do estado do bem-estar social na América Latina e, em especial, no Brasil. Aqui não há por que falar em redução das despesas sociais, ou em tentativa de eliminação do estado do bem-estar

social. Pelo contrário, e como o livro mostra muito bem, estamos em pleno processo de formação. Eu diria que no Brasil já temos um Estado desse tipo. A construção do estado do bem-estar social ganhou impulso decisivo a partir da transição democrática de 1985 e da Constituição de 1988, uma constituição voltada para a defesa dos direitos sociais. A transição democrática aconteceu no Brasil a partir da formação de um grande pacto político democrático-popular que começou a se formar no final dos anos 1970. Essa coalizão de classes foi se tornando cada vez mais ampla à medida que o tempo passava, e chegou ao ápice na campanha das “Diretas Já”. Ela envolveu, como pude presenciar, um duplo acordo social informal. Todos os participantes concordavam que não era apenas o problema da democracia que deveria ser enfrentado; era preciso também diminuir a enorme desigualdade existente no país que o regime militar aprofundara. Dado esse acordo de princípio, discutiu-se em seguida como diminuir a desigualdade. Os empresários participantes do pacto não concordaram com impostos progressivos, mas aceitaram o aumento da despesa social. E foi isso o que os governos democráticos fizeram desde então, como demonstra o aumento dos gastos sociais realizados pelo Estado: de 1985 até hoje, em termos de porcentagem do PIB, eles dobraram.

O estado do bem-estar social não é o paraíso; não é a contrautopia neoliberal, nem a utopia socialista. Mas é a forma mais avançada de estado e de sociedade que os indivíduos – e, eu diria, mais as mulheres que os homens, porque elas estão mais preocupadas com os problemas da desigualdade e da injustiça – lograram construir. É uma construção política. É uma construção de todos os dias, associada a um dos quatro grandes objetivos políticos, além da segurança ou da ordem pública, que as sociedades modernas se impuseram historicamente a partir do século XVIII: a liberdade, o bem-estar econômico, a justiça social e a proteção do ambiente. Entre esses objetivos, há contradições, mas as confluências ou as concordâncias são maiores, como este excelente livro demonstra. E por isso é razoável pensar que o estado do bem-estar social sobreviverá e se expandirá, não obstante as dificuldades reais e a oposição ideológica conservadora que seus defensores terão sempre de enfrentar.

Luiz Carlos Bresser-Pereira  
Maio de 2012