

RESENHA BIBLIOGRÁFICA

Thomas H. Kang*

FEA/USP, ESPM-Sul

Submido em Julho 2010; aceito em Maio 2011

Uma nova resenha sobre a obra de Peter Lindert não pode deixar de repetir um pouco o que outros escreveram, já que foram publicadas algumas resenhas sobre os dois volumes de *Growing Public*, publicados em 2004. Não é à toa: o trabalho recebeu prêmios, como o *Allan Sharlin Prize for Best Book in Social Science History 2004* e o *Gyorgy Ranki Prize, Best Book in European Economic History 2003-2004*. Mas o trabalho de Lindert merece mais uma resenha, dessa vez em língua portuguesa, uma vez que suas contribuições são muito importantes, principalmente para a pesquisa em história econômica e políticas sociais em um país desigual e com agudos problemas sociais como o Brasil.

Peter Lindert é professor da Universidade da Califórnia, Davis, renomado historiador econômico e ex-presidente da *Economic History Association*. Seus estudos em questões como agricultura e distribuição de renda em perspectiva histórica são conhecidos, além de seus trabalhos em coautoria com Jeffrey Williamson sobre desigualdade nos Estados Unidos e globalização, também em perspectiva histórica. Os volumes de *Growing Public* são a consolidação de uma longa pesquisa sobre o crescimento do gasto social no mundo nos últimos séculos e seus efeitos sobre o crescimento econômico. Por trás deles, há toda a pesquisa anterior de Lindert em temas relacionados. O trabalho de Lindert também reflete o recente esforço da historiografia econômica em investigar aspectos relacionados a gasto social, pobreza, desigualdade e políticas públicas. Para descobrir as causas do sucesso ou do atraso das políticas sociais, variáveis políticas e institucionais são determinantes cruciais. Existem ainda poucos trabalhos com dados históricos quantitativos sobre desigualdade e gasto público, principalmente nos países subdesenvolvidos, em que explicações para a falta de efetividade das políticas públicas são ainda mais necessárias. A historiografia econômica no Brasil é demasiadamente voltada à história macroeconômica ou à escravidão, que são assuntos importantes, porém não os únicos. Infelizmente, é ainda incipiente no Brasil a literatura sobre o gasto e as políticas sociais ao longo da história.

* Mestre em Economia pelo IPE-FAE-USP e Professor Assistente da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-Sul), Porto Alegre - Endereço para contato: Rua Guilherme Schell, 350 - Santo Antônio - CEP 90.040-000
Email: kang.thomas@gmail.com / tkang@espm.br

Três conclusões importantes apresentadas em *Growing Public* merecem destaque: A primeira delas refere-se aos motivos do aumento do gasto social ocorrido desde o século XVIII, quando as transferências sociais eram praticamente nulas. Na época, os países da OCDE destinavam cerca de 0,3% da renda para gasto social (mediana = 0,29), mas a mediana chegou a 22,5% em 1995. Alguns países como a Suécia despendiam 0,72% em programas sociais em 1880, mas passaram a gastar 1/3 de sua renda em 1995 para esses fins. Portanto, houve um enorme aumento do gasto público ao longo desses séculos, principalmente após 1930, como mostram os dados (Vol. 1, p. 12-13). Um dos principais fatores explicativos para esse aumento está na expansão do direito de voto, que está relacionado com o que Lindert chama de aumento da *voz política* da população. O conceito de voz política tem suas raízes em Hirschman e pode também ser associado à ideia de poder político. Maior igualdade de poder político, de acordo também com os recentes trabalhos de Acemoglu, Johnson e Robinson, pode advir da expansão do sufrágio. Em suma, as transferências sociais teriam aumentado devido a três fatores principais: (a) crescimento da renda, (b) envelhecimento da população e (c) democracia ou expansão do sufrágio.

A segunda importante conclusão de Lindert é o que ele chama de “paradoxo de Robin Hood” (*Robin Hood Paradox*). Os países com maior desigualdade, ou seja, os que justamente precisariam de maiores políticas redistributivas, foram os que menos as promoveram. Por outro lado, países mais igualitários apresentaram gasto social maior. Novamente, a explicação fundamental é a distribuição de voz política. Uma vez que as elites nos países mais desiguais são muito fortes, elas impediram a expansão das políticas públicas. Como mostram os dados de 1985 a 1990, os ricos países da OCDE destinavam 16,3% do PIB para programas sociais, enquanto que apenas 2,7% do PIB eram destinados pelos países em desenvolvimento para o mesmo fim (Vol.1, p. 15).

A terceira e mais polêmica conclusão do livro é de que o crescimento do gasto social não teria, estatisticamente, levado à queda no PIB – o gasto social não apenas teria sido praticamente sem custos, como até teria incentivado o crescimento no longo prazo (via políticas educacionais, por exemplo). Lindert chama isso de *The Free Lunch Puzzle*. O motivo seria que os *welfare states* teriam minimizado os efeitos negativos dos custos de peso morto provocado pelo aumento dos impostos, necessários para financiar o crescente gasto social, não gerando maior desincentivo à produção. Países com nível baixo de gasto social, como os Estados Unidos e a Suíça, teriam taxas tão onerosas ao capital quanto as praticadas por países de elevado gasto social como os escandinavos, por exemplo. Ou seja, os *welfare states* teriam praticado taxas pró-crescimento, que não teriam sido excessivamente progressivas. Além disso, os programas como auxílio aos desempregados e de incentivo à aposentadoria precoce teriam tido influência negativa

pequena no crescimento devido ao aumento da produtividade daqueles que permaneceram trabalhando. Lindert desenvolve melhor esses argumentos nos capítulos 10 e 19.

Entre os diversos temas específicos tratados na obra, a questão da educação merece destaque especial. De acordo com outros estudos da área, Lindert chama atenção para dois fatores fundamentais na expansão educacional: (a) a expansão do sufrágio, fator explicativo também corroborado por Stanley Engerman e Kenneth Sokoloff; e (b) a descentralização, cuja importância é destacada pelos trabalhos de Claudia Goldin e Lawrence Katz. Enquanto na maioria dos países a expansão do sufrágio antecedeu a expansão do ensino primário (como, por exemplo, nos Estados Unidos), a politicamente centralizada e autoritária Alemanha de Bismarck, por outro lado, apresentava altas taxas de matrículas no final do século XIX por conta das estruturas administrativa e financeira descentralizadas. No caso específico da educação, a população alemã tinha enorme voz política nas decisões escolares no nível fundamental. Embora nem sempre a descentralização seja benéfica, em um estágio inicial de expansão da educação básica, os estudos sobre Estados Unidos e Alemanha mostram que esse foi um fator explicativo crucial. Há também interessantes capítulos sobre crescimento de gastos com ajuda aos pobres, aposentadoria e educação no século XX. Alguns capítulos do primeiro volume tratam de fazer previsões sobre a sustentabilidade de programas sociais e do sistema de pensões e aposentadorias. O capítulo 9 trata especificamente das transferências sociais em países do terceiro mundo, assunto de interesse àqueles que se dedicam a estudar o Brasil.

Outra discussão que perpassa diversos capítulos, que está associada à questão da voz política, diz respeito aos regimes de governo. Lindert mostra que autocracias e regimes democráticos elitistas, definidos pelo autor como as democracias em que até apenas 40% dos homens tinham direito de voto, tiveram resultados parecidos em termos de políticas sociais. Apenas quando a expansão do sufrágio alcança maiores segmentos da população, haveria efeitos positivos sobre o gasto social. Para o Brasil, que passou por ditaduras e regimes democráticos que negavam o direito de voto aos analfabetos até 1988, o resultado de Lindert é um importante marco comparativo. O caso sueco é analisado em um capítulo específico, uma vez que a Suécia é considerada um paradigma de estado de bem-estar social. De forma coerente com os seus demais resultados acerca da influência praticamente nula do gasto social no crescimento, Lindert mostra evidências de que o período recessivo da Suécia no início dos anos 1990 não ocorreu devido à ineficiência do *welfare state*, como muitos diziam na época. Tais resultados negativos estariam mais relacionados à má condução das políticas econômicas, principalmente da política cambial que fixou a *krona* em relação ao marco alemão (Vol. 1, p. 272-275).

O autor também trata de questões metodológicas da pesquisa empírica em história econômica nos capítulos 13 e 14, já no Volume 2. Lindert faz uso de contrafactuais e modelos nesses capítulos, mas, ao mesmo tempo, analisa os limites de tais modelos teóricos e econométricos. Ou seja, modelos são usados parcimoniosamente. São capítulos interessantes para qualquer pesquisador, principalmente para os historiadores econômicos que: (a) fazem uso indiscriminado de modelos sem pensar em seus limites ou (b) são radicalmente contrários à utilização de qualquer modelo matemático ou econométrico. Lindert oferece bons argumentos em objeção a ambos os posicionamentos extremos.

Na questão empírica quantitativa, muitas objeções, como são usuais, podem ser apresentadas em relação às estratégias de identificação utilizadas. Particularmente, as regressões para explicar matrículas não me convenceram completamente, apresentando coeficientes muito baixos ou até negativos para o papel do sufrágio em algumas especificações (Vol. 2, p. 36; 164). Robert Margo, em outra resenha sobre o trabalho de Lindert, levanta diversos outros problemas, mas ressalta a importância do trabalho e da imprescindível contribuição advinda da análise quantitativa, complementar ao estudo qualitativo apresentado em maior parte no Volume 1.

O livro de Lindert é de substancial importância, mesmo que alguns possam divergir de muitas de suas conclusões. O trabalho proporciona subsídios para um importante debate acerca dos custos e benefícios das políticas sociais. Mesmo que alguém discorde de Lindert no que se refere ao “*Free-Lunch Puzzle*” ou, em outras palavras, à ausência do *trade-off* entre eficiência e equidade, isso não significa necessariamente que as políticas sociais devem ser então deixadas de lado. Nem sempre o crescimento econômico precisa ser o objetivo prioritário, como os defensores da avaliação do bem-estar através de medidas de desenvolvimento humano e capacitações têm enfatizado. No entanto, se Lindert estiver certo, o custo de políticas redistributivas é menor do que se pensava. Outro motivo para que esse trabalho seja cuidadosamente lido e estudado é o instrumental que Lindert apresenta no livro, que pode ser extensivamente aplicado em pesquisas na área de história econômica do Brasil. Como mencionado anteriormente, há muitas lacunas na historiografia econômica brasileira a serem preenchidas.

Certamente, o trabalho de Lindert pode contribuir muito em posteriores pesquisas históricas sobre pobreza, desigualdade, educação e bem-estar no país. Além disso, com sua linguagem acessível, o Volume 1 poderia ser um importante estímulo à formação de futuros historiadores econômicos. Embora sem tradução ainda para o português, acredito que o livro seja recomendado tanto para fins de pesquisa como também para uso em sala de aula.

Referências

Lindert, Peter (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume 1: The Story*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lindert, Peter (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume 2: Further Evidence*. Cambridge: Cambridge University Press.