

Dedecca, Claudio Salvadori

Working Paper

A redução da desigualdade e seus desafios

Texto para Discussão, No. 2031

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Dedecca, Claudio Salvadori (2015) : A redução da desigualdade e seus desafios, Texto para Discussão, No. 2031, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121673>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2031

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E SEUS DESAFIOS

Claudio Salvadori Dedecca



2031

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, janeiro de 2015

A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E SEUS DESAFIOS^{1,2}

Claudio Salvadori Dedecca³

1. Originalmente publicado no capítulo 12 do livro *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*.

2. Capítulo elaborado com informações disponíveis até maio de 2013.

3. Professor titular de economia social e do trabalho do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisador visitante no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. *E-mail*: claudio.dedecca@gmail.com

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I30; O15.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A QUEDA RECENTE DA DESIGUALDADE: CARACTERÍSTICAS E DETERMINANTES	8
3 OS DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA PARA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E DA POBREZA	24
4 DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE NO BRASIL, INTERPRETAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DO PÓS-GUERRA	42
5 O PASSADO COMO UM BOM GUIA PARA O ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS PRESENTES E FUTUROS	48
REFERÊNCIAS	51

SINOPSE

Este texto explora a redução da desigualdade socioeconômica observada durante a fase de crescimento econômico do país depois de 2004. Seus resultados mostram uma redução importante da desigualdade econômica em termos de renda corrente das famílias, explicada pela geração de empregos, pelas políticas de renda e pelo gasto público. Do ponto de vista da evolução da desigualdade social, o ensaio aponta uma redução lenta em termos de maior acesso aos bens públicos. Os resultados são convergentes com um padrão de crescimento lastreado no consumo, mas com intensidade limitada e instável do investimento. O ensaio conclui, portanto, que avanços mais expressivos na redução da desigualdade social dependerão da capacidade de o país estabelecer uma dinâmica sustentada e distributiva do investimento.

Palavras-chave: desigualdade socioeconômica; padrão de crescimento; políticas públicas; desenvolvimento socioeconômico; pobreza.

ABSTRACT

This essay explores the reduction of socioeconomic inequality observed during the economic growth in Brazil after 2004. Their results show a significant reduction of economic inequality in terms of current income of the families, explained by the creation of jobs, the income public policy and the public spending. From the point of view of the evolution of social inequality, the essay points to a slow reduction in terms of access to public goods. The results are convergent with a growth pattern backed in consumption, but with limited and unstable investment intensity. The essay concludes, therefore, that the most significant advances in reducing social inequality depend on the ability of the country to establish sustained and distributive dynamics of investment.

Keywords: socioeconomic inequality; growth pattern; public policy; socioeconomic development; poverty.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da primeira década do século XXI, o Brasil conheceu uma redução da sua desigualdade socioeconômica. Três momentos marcaram o movimento quando este é analisado a partir do comportamento da renda corrente das famílias. Um primeiro associado ao contexto de forte constrangimento econômico ocorrido entre 1999 e 2003, expresso pela sustentação dos rendimentos dos estratos inferiores com queda generalizada dos níveis dos estratos médios e superiores. O outro ocorrido com a recuperação e o crescimento da economia de 2004 a 2008, quando os níveis de rendimento de todos os estratos se elevaram, sendo que aqueles dos estratos inferiores mais rapidamente. E, um último, desde 2009, que reiterou as características do segundo, mas em uma situação de crise internacional e crescimento instável da economia brasileira.

Como será explorado sinteticamente neste estudo, é amplo o reconhecimento da importância da queda da desigualdade de renda corrente observada ao longo de quase quinze anos, seja pela alteração em si, seja pela sua contribuição em termos de aumento de poder compra das famílias de menor renda. Entretanto, é grande a expectativa quanto a sua continuidade, a qual deverá estar estreitamente associada à sustentação do crescimento econômico e das características que este venha a assumir.

A rápida recuperação da economia brasileira em 2010, mesmo considerando o cenário de crise internacional, abriu a perspectiva de uma taxa de crescimento de 3% a 5% nos cinco primeiros anos da segunda década do século XXI. O resultado observado para os dois últimos anos não confirmou o prognóstico de crescimento e a estimativa inicialmente de expansão de 4% para 2013 vem perdendo força ao longo do primeiro semestre de 2014. As dificuldades encontradas para ampliar o crescimento econômico tendem a turvar a expectativa quanto à capacidade de o país dar continuidade ao movimento de redução da desigualdade de renda corrente e estabelecer igual tendência para os demais indicadores de desigualdade de natureza socioeconômica.

Este trabalho tem o objetivo de apresentar uma reflexão sobre os desafios para a redução da desigualdade socioeconômica. Para isto, adota uma estrutura de análise que inverte a lógica em geral encontrada nos estudos acadêmicos. Ele parte de uma síntese da redução da desigualdade socioeconômica ocorrida entre 1999 e 2011, dando as principais evidências e características do processo. Em seguida, é realizada uma análise

de natureza teórica sobre crescimento, desenvolvimento e desigualdade. Finalmente, é encaminhada uma reflexão sobre os desafios para a continuidade da redução da desigualdade socioeconômica, considerando as contribuições teóricas e aquelas apresentadas no debate sobre a relação entre crescimento e desigualdade durante a fase do chamado “milagre econômico”, ocorrido nas décadas de 1960 e 1970.

2 A QUEDA RECENTE DA DESIGUALDADE: CARACTERÍSTICAS E DETERMINANTES

Em 2006, a divulgação de uma nota técnica pelo Ipea apontava para uma tendência de queda da desigualdade de renda familiar observada durante o primeiro quinquênio. De acordo com o documento,

de 2001 a 2004, a desigualdade de renda familiar *per capita* caiu de forma contínua e substancial, alcançando seu menor nível nos últimos trinta anos. Além de ser um resultado importante por si só, essa desconcentração levou a uma expressiva redução da pobreza e da extrema pobreza (Ipea, 2007, p. 15).

O estudo foi validado inicialmente por uma comissão de especialistas nacionais e internacionais, tendo sido colocado, posteriormente, para avaliação e crítica mais ampla de pesquisadores brasileiros. O resultado foi publicado em um livro em dois volumes, *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente* (Ipea, 2007).

No momento de divulgação da publicação, eram consistentes os sinais de recuperação da economia brasileira, a qual era marcada pela recomposição dos níveis de rendimento do trabalho nos diversos estratos da distribuição, processo alimentado conjuntamente pela política de valorização do salário mínimo e pela capacidade ponderável de geração de novos empregos formais. Concomitantemente, o governo federal realizava um investimento importante de difusão do Programa Bolsa Família (PBF) com o objetivo de transferir renda para as famílias pobres. A política pública conjugada com a redução do desemprego resultou na elevação relativamente mais expressiva da renda corrente das famílias mais pobres.

Focadas nos dados de renda corrente oriunda do mercado de trabalho e da proteção social propiciados pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad), as análises constatavam uma tendência de redução da desigualdade econômica com

características até então não conhecidas pela sociedade brasileira. As fases de crescimento anteriores haviam sido acompanhadas de uma piora na distribuição da renda corrente das famílias. As situações conhecidas de redução da desigualdade nesta dimensão haviam sido observadas em período de crise, como a ocorrida entre 1998 e 2003.

Pela primeira vez, o país vivenciava uma queda da desigualdade com elevação generalizada dos níveis de renda dos diversos estratos, amparada no crescimento econômico com geração de empregos formais, políticas públicas ativas de renda, inflação de um dígito, balança comercial e balanço de pagamentos superavitários e melhora progressiva das contas públicas do governo federal.¹ Em outros termos, a queda da desigualdade ocorreria em um ambiente macroeconômico mais consistente e com crescente estabilidade.

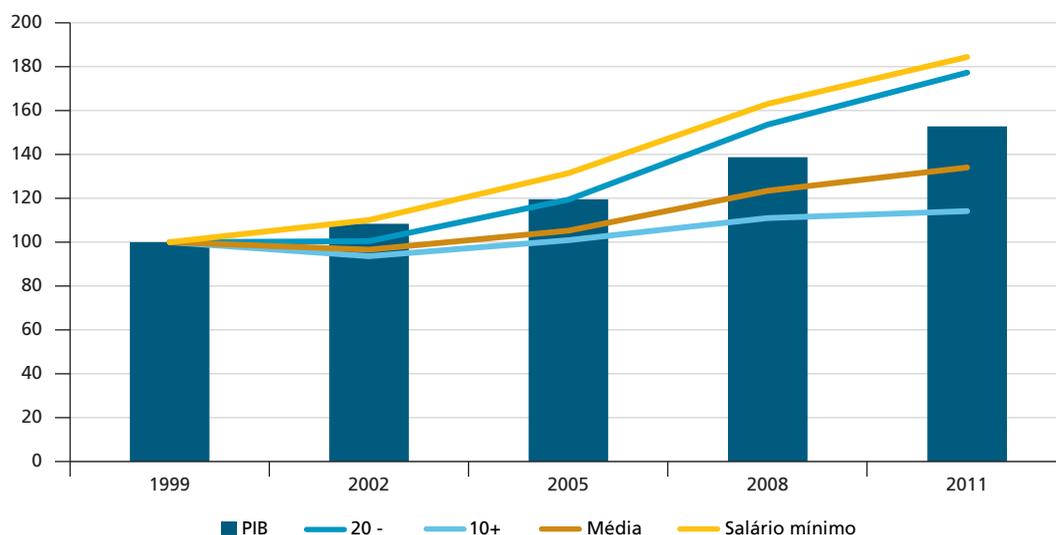
A diferença entre os padrões de evolução do rendimento real ao longo da década pode ser facilmente observada no gráfico 1. De 1999 a 2002, é percebida uma tendência generalizada de queda dos níveis de renda, que foi mais acentuada para o estrato superior. A partir de 2003, todos os indicadores de renda passaram a apresentar elevações, sendo que aquele dos 20% das famílias de menor renda conheceu incrementos mais ponderáveis. Deve-se notar que este padrão de crescimento da renda foi mantido entre 2009 e 2011, apesar da crise internacional e da desaceleração da economia brasileira em 2009.

A recuperação dos níveis de rendimentos tem apresentado padrões distintos. Aquele dos 10% de famílias de maior renda evoluiu abaixo do crescimento do produto interno bruto (PIB) durante o período 2001-2011, enquanto o rendimento médio acompanhou o incremento do produto. Quanto ao rendimento dos 50% de famílias de menor renda, este apresentou ganhos mais expressivos que os observados para o produto, sendo que, a partir de 2004, ele acompanhou a evolução do salário mínimo real.

Esse resultado revela a importância da política pública de valorização do piso legal para a evolução do rendimento dos estratos inferiores, enquanto o crescimento econômico deve ter tido influência preponderante para os rendimentos dos estratos médios. Finalmente, ressalta-se que os 10% de famílias de maior renda não têm sido tão favorecidos pelo crescimento e fundamentalmente menos pelas políticas públicas de renda.

1. Ver Saboia (2010), Barros *et al.* (2010) e Dedecca (2013).

GRÁFICO 1
Evolução do PIB e do rendimento familiar *per capita* – Brasil (1999-2011)¹
 (Índice 1999 = 100)



Fonte: Para o PIB: Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para os rendimentos: Pnads e salário mínimo (Ministério do Trabalho e Emprego – MTE).
 Nota: ¹ Deflator utilizado para cálculo dos rendimentos reais e do salário mínimo: índice nacional de preços ao consumidor (INPC).

O resultado geral é reafirmado quando se analisa a evolução mais detalhada dos rendimentos segundo os décimos da distribuição de rendimento familiar *per capita* (tabela 1). Pode-se perceber que 20% das famílias de menor renda tiveram ganho próximo ou superior ao observado para o salário mínimo em dez anos. Para a maioria das famílias pertencentes ao estrato 50% de maior renda, o ganho auferido ficou mais próximo ao encontrado para o PIB, exceção do último décimo que conheceu um aumento de renda em ritmo significativamente mais baixo.

O comportamento mais favorável da renda dos estratos inferiores se traduziu em queda dos indicadores sintéticos de desigualdade da distribuição de renda corrente, que entre 1999 e 2011 caiu de 0,60 para 0,53, quando considerado o índice de Gini. Apesar da queda expressiva observada deste indicador, o país iniciou a década com um patamar elevado de desigualdade, revelando que um grande esforço em termos de crescimento e de mobilização da política pública será requerido para levá-la para níveis próximos aos encontrados para os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Esse argumento ganha força quando se analisa a evolução da distribuição da massa de rendimentos ao longo da década passada, que apresentou uma alteração bastante limitada. Isto é, a convivência com uma elevada concentração da distribuição no início

da década de 2010 revela uma apropriação da massa de renda muito desigual e próxima à observada dez anos antes, mostrando como consequência que a queda da desigualdade da distribuição de renda corrente foi suficientemente limitada para não se traduzir em uma mudança estrutural do padrão de concentração vigente no país.

TABELA 1
Indicadores de rendimento familiar *per capita* – Brasil (1999-2011)

	1999	2002	2005	2008	2011	2002-2011 (% a.a.)
Rendimentos reais						
10-	100,0	97,7	116,3	151,6	172,1	6,5
20	100,0	100,5	119,4	153,6	177,4	6,5
30	100,0	102,4	120,5	153,5	174,4	6,1
40	100,0	101,4	118,3	149,7	168,0	5,8
50	100,0	104,8	119,5	152,4	170,6	5,6
60	100,0	102,8	115,9	144,7	159,6	5,0
70	100,0	99,8	113,2	135,8	147,6	4,4
80	100,0	97,6	108,6	128,2	137,1	3,8
90	100,0	95,1	102,8	119,0	125,2	3,1
10+	100,0	93,6	101,0	111,0	114,2	2,2
Média	100,0	96,6	105,2	123,5	134,1	3,7
Salário mínimo	100,0	110,1	131,5	163,1	184,4	5,9
PIB	100,0	108,4	119,6	138,7	152,8	3,9
Índice de concentração						
Gini	0,6003	0,5933	0,5746	0,5542	0,5335	
T Theil	0,7422	0,7241	0,6810	0,6382	0,5801	
Distribuição da massa de rendimentos						
10-	1,5	1,5	1,6	1,8	1,8	9,0
20	2,4	2,7	3,0	3,2	3,4	9,2
30	3,1	3,3	3,7	4,1	4,0	8,7
40	4,3	4,6	5,0	5,4	5,5	8,6
50	4,2	5,4	4,7	6,3	6,9	9,5
60	6,4	5,7	7,0	6,0	5,8	7,0
70	8,3	8,1	8,6	8,7	9,0	7,8
80	11,2	10,5	10,7	10,8	11,1	7,2
90	17,2	16,7	15,9	15,9	16,1	6,1
10+	9,1	9,6	9,5	9,1	8,4	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	6,6

Fonte: Pnads.
Elaboração do autor.

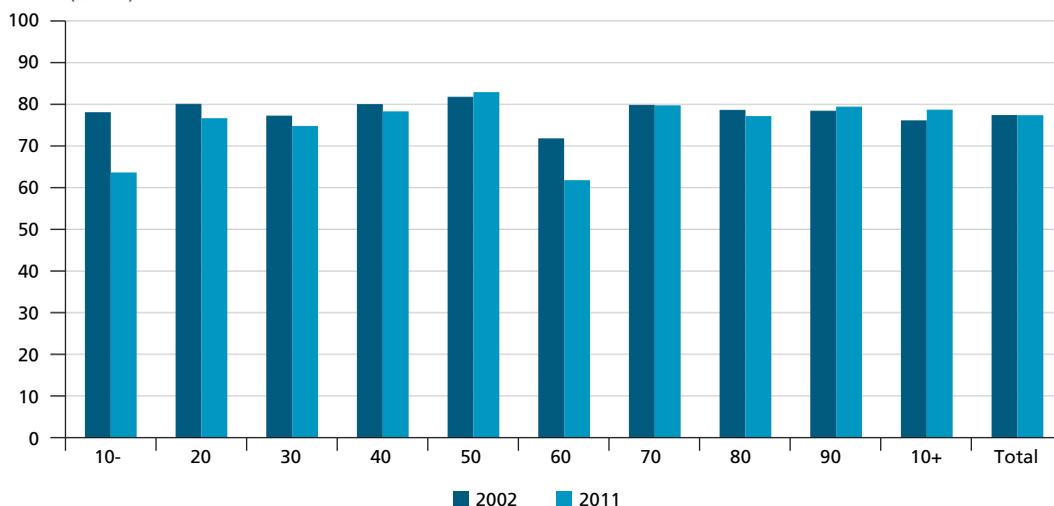
Entretanto, o resultado mostra um crescimento acentuado da massa de rendimentos em todos os estratos, mas com intensidade mais expressiva naqueles de menor renda. De acordo com a Pnad, a massa de rendimento dos estratos inferiores dobrou

no período de quase dez anos, sendo que a do último décimo conheceu um incremento próximo a 60%. Para o conjunto das famílias, a massa de rendimentos teve uma elevação acumulada no período de 77%.

A evolução da massa de rendimentos talvez seja mais representativa que aquela do rendimento médio, pois a primeira expressa o ganho global de poder de compra das famílias no período. Isto é, 40% das famílias de baixa renda duplicaram seu poder de compra em quase dez anos, movimento não desprezível, mesmo que estas continuem a auferir rendimentos médios relativamente baixos e que sua participação na massa de rendimentos não tenha se alterado de modo expressivo.

Os aumentos da massa de rendimentos mantiveram elevada dependência da evolução da renda do trabalho (gráfico 2) em todos os décimos, observando-se uma menor relevância no primeiro e no sexto, em que a renda oriunda da proteção social conheceu um aumento de participação importante. Cabe ressaltar que mesmo a evolução da renda da proteção social possui relação com o mercado de trabalho, pois boa parte dos benefícios encontra-se vinculada ao salário mínimo. A exceção existente é o benefício do Programa Bolsa Família, que explicou a queda de participação da renda do trabalho no primeiro décimo.

GRÁFICO 2
Participação da renda de todos os trabalhos na renda e de todas as fontes – Brasil
(2002 e 2011)
(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE.
Elaboração do autor.

Essa avaliação evidencia a contribuição dada pelo mercado de trabalho direta ou indiretamente para o crescimento da massa de rendimentos, bem como para a redução da desigualdade de renda corrente. Ademais, é fundamental apontar que o dinamismo do mercado de trabalho foi também responsável pelo melhor financiamento de boa parte dos benefícios sociais.

Isso permite explicitar uma primeira questão quanto à continuidade do movimento de redução da desigualdade de renda corrente: sua dependência do bom desempenho da economia e da sua capacidade em dinamizar o mercado de trabalho em termos de geração de postos de trabalho, de aumento da renda e de financiamento das políticas sociais. Outra questão a ser explicitada refere-se à importância da manutenção das políticas públicas de renda (previdenciárias e não previdenciárias) e de valorização do salário mínimo.

Contudo, outros fatores necessitam ser incorporados à análise para uma compreensão dos elementos que propiciaram tanto a queda dos indicadores de desigualdade como um efeito de ampliação do poder de compra das famílias, que significou e tem significado uma dinamização acentuada do consumo.

O primeiro fato a ser tratado refere-se à *dinâmica da inflação* na década de 2000, que tendeu para um patamar ao redor de 5% entre 2004 e 2011, que permitiu a preservação do poder de compra dos rendimentos do trabalho e da proteção social estabelecidos pela política pública. Ao contrário do ocorrido nas experiências anteriores de crescimento, quando a elevada e muitas vezes ascendente inflação corroía os aumentos nominais de renda corrente auferidos pelas famílias, a experiência recente não apresentou esta característica. O declínio da inflação para o patamar de um dígito permitiu a preservação e a cumulatividade dos ganhos de renda induzidos pela política de valorização do salário mínimo, seja para o rendimento do trabalho, seja para os benefícios sociais a este vinculados. Ademais, reduziu a velocidade de corrosão do poder de compra dos benefícios sociais não atrelados ao mínimo, como o do Bolsa Família. A preservação dos ganhos de renda é evidenciada pela elevada divergência entre as evoluções do salário mínimo nominal e da inflação média para as famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos, mensurada pelo índice de custo de vida do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (ICV/Dieese) para a cidade de São Paulo (gráfico 3).

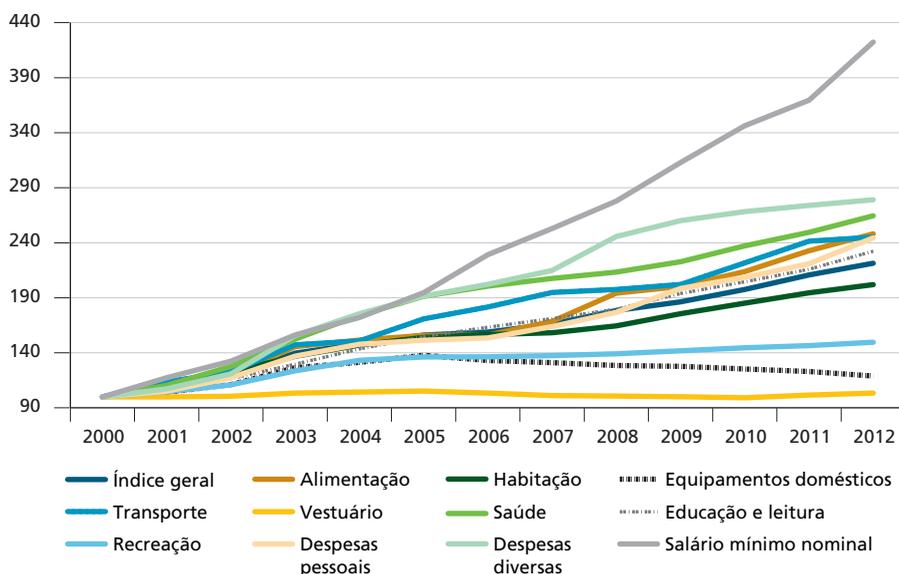
Ainda em relação à contribuição da dinâmica da inflação sobre a evolução dos rendimentos correntes, cabe destacar as características da sua composição, que acabaram por favorecer as famílias de menor renda. De acordo com o ICV/Dieese, a inflação acumulada entre 2004 e 2011 foi aproximadamente de 42% para o total das famílias como para aquelas com renda de 1 a 3 salários mínimos. Isto é, as famílias mais pobres foram igualmente penalizadas pela inflação, quando comparada sua situação com a conhecida para todas as famílias.

Porém, a análise da composição da inflação apresenta características que favoreceram o poder de compra das famílias pobres. Para estas, os custos de vestuário, equipamentos domésticos, recreação e habitação cresceram muito abaixo dos aumentos nominais do salário mínimo. No caso de vestuários e equipamentos domésticos, os preços ficaram praticamente estáveis, enquanto o salário mínimo percorria um incremento de 3,4 vezes em termos nominais. Isto é, o poder de compra das famílias de baixa renda cresceu nesta proporção para as duas últimas classes de bens.

Esse resultado deve ser imputado à valorização cambial e ao barateamento dos equipamentos domésticos e de vestuário realizado via importação. Isto é, ao *efeito China* sobre os preços destes bens. Se, por um lado, tal efeito teve e continua tendo impacto desastroso sobre a base produtiva interna, ele exerceu, por outro lado, um papel importante no aumento do poder de compra das famílias pobres, ampliando significativamente seu acesso a equipamentos domésticos e a vestuário. É importante lembrar o amplo uso dado pelo governo quanto ao acesso das famílias pobres a estes bens e a contribuição que isto teve para uma elevação do bem-estar destas.

Ainda sobre o efeito da composição da inflação sobre o poder de compra, é preciso ressaltar o *comportamento razoavelmente favorável dos preços dos alimentos*, que seguiram próximos à média. Tendo os alimentos peso elevado na estrutura de gasto das famílias, a evolução dos seus preços se deu muito abaixo do incremento do salário mínimo nominal. O incremento dos preços dos alimentos correspondeu aproximadamente à metade daquele auferido em termos nominais para o piso de remuneração legal. Apesar da elevação expressiva dos preços das *commodities* no mercado internacional, os preços internos tiveram um comportamento favorável, que cumpriu um papel decisivo no resultado médio da inflação observada no período.

GRÁFICO 3
Evolução do índice de custo de vida do estrato 1 e do salário mínimo nominal¹ (2000-2012)



Fonte: Para o ICV – Dieese; para o salário mínimo nominal – Ipeadata.
Nota: ¹ Família com renda total de 1 a 3 salários mínimos.

Sinteticamente, pode-se afirmar que o poder de compra das famílias pobres, em termos efetivos, deve ter tido um incremento superior que o indicado pela expansão da sua massa de rendimentos, que como apontado anteriormente foi de 9,5% ao ano (a.a.).

Uma questão adicional que reforçou o poder de compra, em especial das famílias pobres, foi o aumento do acesso ao crédito ocorrido no período. A partir da ação dos bancos públicos, o governo reduziu a burocracia para acesso ao crédito para as famílias de baixa renda. Um processo de rápida *bancarização*, termo utilizado pelo setor financeiro, foi desenvolvido.

Apesar de não ser acessível a informação segundo níveis de renda familiar, pode-se perceber um incremento razoável do grau de endividamento e uma elevação acentuada daquele de comprometimento da renda das famílias entre 2005 e 2012, segundo estatística disponibilizada pelo Banco Central do Brasil (BCB). O nível de comprometimento da renda das famílias se alterou de 20% para 43% no período, sendo que tal mudança foi de 17% para 31% quando se exclui o crédito habitacional. O resultado evidencia uma elevação significativa do comprometimento da renda das famílias, sendo que o crédito habitacional ganhou mais importância relativa a partir de 2010. Contudo,

é fundamental ressaltar que 50% do comprometimento total da renda das famílias se relaciona ao crédito não habitacional.

É razoável considerar que as famílias da baixa renda devem ter dado contribuição ponderável para o aumento do indicador médio de comprometimento, pois são estas, justamente, que mais dependem do crédito para ter acesso aos bens de consumo duráveis.

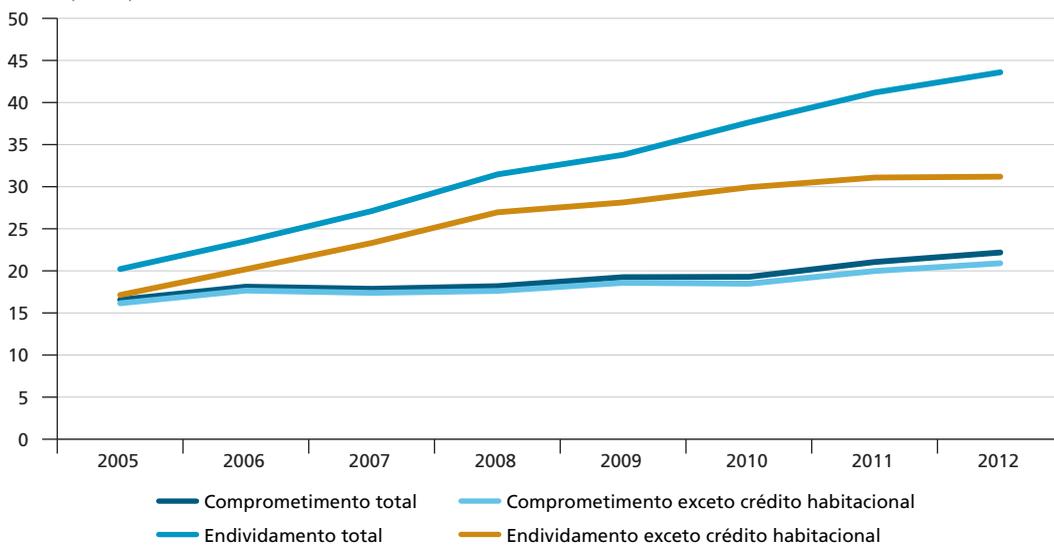
Nesse sentido, se relacionado o aumento do crédito à baixa inflação dos preços dos equipamentos domésticos e de vestuário, e ao aumento do salário mínimo, identifica-se a potencialização dos três fatores em favor do aumento do poder de compra das famílias de menor renda, que evidentemente contribuiu para uma melhoria da sensação de bem-estar que estas conheceram há quase dez anos.

O aumento do poder de compra de bens de consumo duráveis à frente do poder médio de compra das famílias, particularmente daquelas de menor renda, permitiu potencializar o ganho de bem-estar em um ritmo superior ao observado para a elevação da renda corrente das famílias.

GRÁFICO 4

Endividamento e comprometimento de renda das famílias com o serviço da dívida com o Sistema Financeiro Nacional com ajuste sazonal – Brasil (2005-2012)

(Em %)



Fonte: BCB.
Elaboração do autor.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a alteração da distribuição de renda corrente, caracterizada por uma queda do grau de desigualdade e pelo aumento real dos níveis de renda dos diversos estratos, é insuficiente para indicar o ganho de bem-estar auferido pelas famílias, pois este foi potencializado pelo que se chamou de *efeito China* e pelo acesso ao crédito propiciado pela estratégia de *bancarização* da população de baixa renda.

O resultado reafirma, ainda, o argumento encontrado em análises acadêmicas e não acadêmicas que o crescimento da economia brasileira, depois de 2004, esteve estreitamente associado ao aumento do consumo corrente da população. Para entender melhor tal argumento, os dados sobre o padrão de crescimento do PIB propiciam informações adicionais e relevantes.

Segundo as Contas Nacionais, as taxas anuais de crescimento do PIB nos períodos 2000-2003, 2004-2008 e 2009-2011 corresponderam a 2,8%, 4,8% e 3,3%, respectivamente (tabela 2). Entre 2004 e 2008, as taxas anuais de crescimento do consumo e da formação bruta de capital fixo foram de 4,6% e 2,6%. De 2009 a 2011, estas taxas foram de 4,6% e 0,7%. Evidencia-se a recorrência do padrão de crescimento lastreado no consumo.

TABELA 2
Evolução do PIB – Brasil (2000-2011)
(Em %)

	Composição do PIB							Taxa anual de crescimento			
	Consumo final			Capital fixo				PIB	Consumo	Capital fixo	PIB
	Administração pública	Famílias	Total	Administração pública	Empresas	Famílias	Total				
2000	19,2	64,3	83,5	1,8	10,6	4,4	16,8	100,0	3,03	1,43	4,31
2001	19,8	63,5	83,3	2,0	10,9	4,1	17,0	100,0	1,16	-10,12	1,31
2002	20,6	61,7	82,3	2,1	10,2	4,1	16,4	100,0	2,60	-18,20	2,66
2003	19,4	61,9	81,3	1,5	9,5	4,2	15,3	100,0	-0,29	-10,27	1,15
2004	19,2	59,8	79,0	1,7	10,3	4,1	16,1	100,0	3,88	3,43	5,71
2005	19,9	60,3	80,2	1,7	10,3	3,9	15,9	100,0	3,94	-10,48	3,16
2006	20,0	60,3	80,3	2,0	10,3	4,1	16,4	100,0	4,55	1,52	3,96
2007	20,3	59,9	80,2	2,1	11,2	4,1	17,4	100,0	5,84	7,88	6,09
2008	20,2	58,9	79,1	2,5	12,6	4,1	19,1	100,0	5,04	8,83	5,17
2009	21,2	61,1	82,3	2,6	11,1	4,4	18,1	100,0	4,10	-22,01	-0,33
2010	21,1	59,5	80,6	-	-	-	19,4	100,0	6,26	21,43	7,53
2011	20,6	60,2	80,8	-	-	-	19,2	100,0	3,53	2,75	2,73

Fonte: Contas Nacionais/IBGE.
Elaboração do autor.

Durante os anos de crescimento mais expressivo, mesmo com incremento a taxas relativamente baixas, foi observada a elevação da formação de capital fixo na composição do produto, porém sem que se observasse uma alteração mais expressiva da composição dos investimentos entre governo, empresas e famílias. A reativação do investimento foi limitada e não carregou um papel mais proeminente das empresas no processo. O resultado geral se expressou em uma razoável estabilidade da participação do consumo no produto desde 2004. Como mostram os dados presentes na tabela 2, as taxas de crescimento do consumo foram muito mais estáveis que as observadas para a formação de capital fixo, apesar da política recorrente de ampliação do crédito para investimento realizada pelo governo federal.

Apesar do crescimento do consumo e do crédito para investimento, as contas nacionais revelam que o crescimento não foi acompanhado de uma recuperação das participações da agricultura, da indústria de transformação e mesmo da construção civil no PIB. Desde 2000, o conjunto do setor de serviços tem respondido, de forma relativamente estável, por dois terços do PIB do país (tabela 3).

Isto é, o incremento do consumo e mesmo do investimento não tem se traduzido em recomposição da base produtiva nacional. Ademais, o país não parece ter aproveitado do ciclo de preços das *commodities* da década passada para estabelecer outro vetor de indução da base produtiva local, industrial ou agrícola.

Os dados de emprego formal consolidados pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do MTE reforçam o argumento. Entre 2002 e 2011, a estrutura setorial de emprego formal manteve-se estável, com uma participação do setor serviços movendo-se ao redor de 71%. Quando analisada a criação de empregos, este setor também respondeu por parcela semelhante. Observa-se somente uma pequena alteração da estrutura de emprego formal caracterizada por uma queda da participação da agropecuária compensada por um incremento daquela da indústria, porém de intensidade insuficiente para uma modificação estrutural.

TABELA 3
Composição setorial do PIB – Brasil (2000-2011)
(Em %)

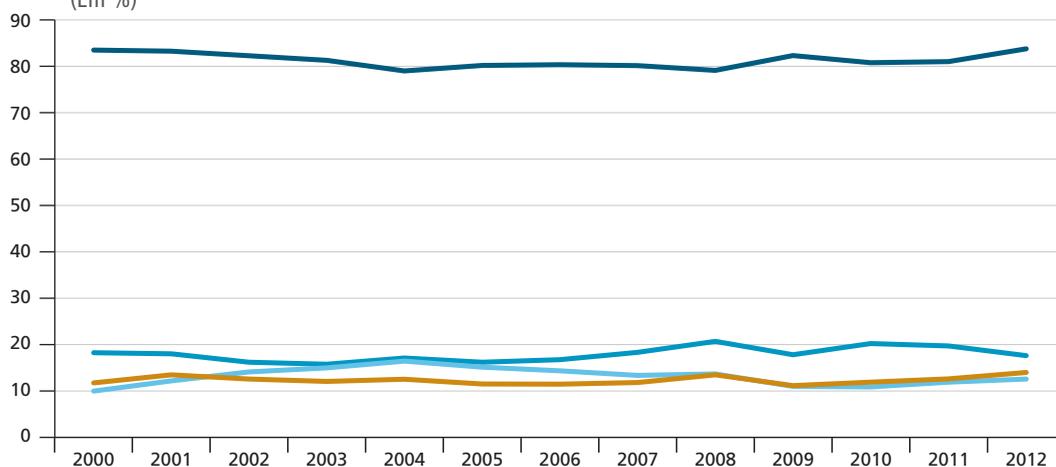
	Agricultura	Indústria			Serviços	PIB
		Total	Transformação	Construção civil		
2000	5,6	27,7	17,2	5,5	66,7	100
2001	6,0	26,9	17,1	5,3	67,1	100
2002	6,6	27,1	16,9	5,3	66,3	100
2003	7,4	27,8	18,0	4,7	64,8	100
2004	6,9	30,1	19,2	5,1	63,0	100
2005	5,7	29,3	18,1	4,9	65,0	100
2006	5,5	28,8	17,4	4,7	65,8	100
2007	5,6	27,8	17,0	4,9	66,6	100
2008	5,9	27,9	16,6	4,9	66,2	100
2009	5,6	26,8	16,6	5,3	67,5	100
2010	5,3	28,1	16,2	5,7	66,6	100
2011	5,5	27,5	14,6	5,8	67,0	100

Fonte: Contas Nacionais/IBGE.
Elaboração do autor.

A incapacidade do crescimento de dinamizar a base produtiva ganha mais evidência quando analisada a composição do PIB considerando as importações e exportações (gráfico 5). Nota-se que o aumento da participação do consumo a partir de 2010 encontra-se acompanhado do incremento das importações. É interessante observar que este movimento havia sido já sinalizado em 2008, tendo sido interrompido provavelmente pela crise internacional e esta desvalorização cambial decorrente.

Uma avaliação preliminar da análise realizada dá boas evidências da associação do crescimento ao consumo decorrente do incremento da renda corrente da população, havendo sinais de uma incipiente recomposição dos investimentos nos anos pré-crise de 2009. Não há dúvida que as políticas distributivas de renda e crédito lastrearam este movimento a partir de 2005, reduzindo a importância das exportações para dinamização da economia, como ocorrido nos anos iniciais da década de 2000. Pode-se afirmar que a tríade renda, inflação e câmbio foi decisiva para o crescimento observado.

GRÁFICO 5
Composição do PIB – Brasil (2000-2011)
 (Em %)



Fonte: Contas Nacionais/IBGE.

Agora, cabe refletir sobre os graus de liberdade do país para continuar este padrão de crescimento com redução da desigualdade de renda corrente. É preciso considerar ainda se o Brasil tem a possibilidade de ampliar o movimento de redução da desigualdade para além da renda corrente, isto é, de reduzir a precariedade de acesso aos bens e serviços públicos das famílias de baixa renda e o fosso existente entre as condições de vida deste estrato social em relação às conhecidas pelos estratos superiores.

Até o presente momento, este estudo tratou exclusivamente da desigualdade de renda corrente. Na tabela 4, é apresentado um rol de indicadores socioeconômicos para as famílias em situação de extrema pobreza, segundo parâmetro adotado pelo Plano Brasil sem Miséria, e para as pertencentes ao último décimo superior. Na última coluna é encontrada uma avaliação do comportamento da desigualdade de cada indicador entre 1999 e 2011.

Não se verifica um comportamento homogêneo em termo de evolução em seu conjunto, sendo que diversos indicadores apresentaram um comportamento favorável em termos de redução da desigualdade. Entretanto, apesar desta modificação, os resultados reiteram a existência de um fosso em termos de diferenças de condições de vida entre os dois grupos populacionais. São poucos os indicadores que apresentam patamares próximos para os dois grupos.

Do conjunto de indicadores elaborados, pode-se afirmar que aqueles relativos ao acesso à educação foram os que apresentaram maior redução da desigualdade. Mesmo assim, uma em cada seis pessoas das famílias em extrema pobreza era analfabeta, enquanto uma para 150 das famílias do estrato superior se encontrava nesta situação em 2011.

TABELA 4
Razão dos indicadores multidimensionais entre os 10% mais ricos e a população em extrema pobreza – Brasil (1999-2011)

	Extrema pobreza (R\$ 70,00)			10% mais ricos			Avaliação
	1999	2011	Variação (%)	1999	2011	Variação (%)	
Mercado de trabalho e renda							
Taxa de participação	57,0	43,5	-23,7	64,8	70,2	8,3	(+)
Taxa de desemprego	20,4	25,4	24,3	3,6	2,0	-44,8	(+)
Taxa de formalização	4,7	3,6	-23,7	73,0	78,7	7,9	(+)
Taxa de assalariamento	28,3	16,0	-43,6	60,6	65,9	8,6	(+)
Incidência do trabalho agrícola	39,3	35,7	-9,2	4,9	5,0	0,9	(-)
Incidência da previdência social	2,6	0,1	-94,6	34,0	33,7	-0,9	(+)
Incidência da renda do trabalho	58,0	30,4	-47,6	87,8	87,1	-0,9	(+)
Participação da renda do trabalho na renda total	86,0	35,5	-58,7	76,1	78,6	3,2	(+)
Relação entre a renda e a renda domiciliar <i>per capita</i> da população	6,7	4,9	-26,0	543,7	475,5	-12,6	(+)
Condições de vida/consumo							
Densidade de morador por dormitório	1,91	1,81	-5,6	1,38	1,32	-4,5	(-)
Densidade de morador por banheiro	-	4,07	-	-	1,11	-	-
Proporção de domicílios situados na zona rural	39,03	39,05	0,0	3,77	3,34	-11,4	(+)
Proporção famílias sem parede apropriada	12,38	9,41	-24,0	0,09	0,09	2,2	(-)
Proporção de famílias sem banheiro exclusivo do domicílio	32,03	17,22	-46,2	0,41	0,20	-52,6	(-)
Proporção famílias sem rede apropriada de esgoto	39,36	42,91	9,0	5,80	6,23	7,5	(+)
Proporção famílias sem água encanada	42,72	24,98	-41,5	0,39	0,34	-13,3	(-)
Proporção famílias sem coleta lixo apropriada	46,21	38,11	-17,5	2,57	1,70	-33,8	(-)
Proporção famílias sem acesso à energia elétrica	17,85	3,87	-78,3	0,09	0,02	-74,5	(-)
Proporção famílias sem telhado apropriado	7,21	5,82	-19,2	0,58	0,87	50,7	(-)
Proporção de famílias sem telefone (fixo ou celular)	90,11	30,22	-66,5	10,56	0,79	-92,5	(-)
Proporção de famílias sem fogão	2,88	3,27	13,3	0,44	0,49	11,2	(+)
Proporção de famílias sem televisão	31,45	9,86	-68,6	0,89	0,47	-47,5	(-)
Proporção de famílias sem geladeira	48,38	18,28	-62,2	0,83	0,34	-59,5	(-)
Proporção de famílias sem máquina de lavar	90,61	84,29	-7,0	22,83	13,96	-38,9	(+)
Proporção de famílias sem computador	-	90,21	-	-	17,78	-	-
Proporção de famílias sem internet no domicílio	-	93,53	-	-	21,50	-	-

(Continua)

(Continuação)

	Extrema pobreza (R\$ 70,00)			10% mais ricos			Avaliação
	1999	2011	Variação (%)	1999	2011	Variação (%)	
Educação							
Taxa analfabetismo	25,57	17,28	-32,4	0,92	0,68	-26,7	(-)
Taxa escolarização crianças 6 a 14 anos	90,12	97,40	8,1	98,84	99,52	0,7	(-)
Defasagem escolar (6 a 14 anos)	59,49	34,34	-42,3	17,79	18,99	6,7	(-)
Incidência do ensino médio completo	3,82	11,79	208,6	25,09	24,25	-3,4	(-)
Incidência do ensino superior	0,70	2,11	201,2	46,64	58,04	24,5	(+)
Demografia							
Razão dependência	106,13	83,60	-21,2	32,05	27,93	-12,9	(-)
Tamanho médio das famílias	4,32	3,66	-15,2	2,76	2,36	-14,4	(-)
Proporção de famílias com chefia de não brancos	67,25	73,30	9,0	15,13	26,15	72,9	(-)
Proporção famílias com chefia feminina	35,94	48,39	34,6	25,64	34,54	34,7	-
Proporção de famílias com residência inferior a 4 anos	6,44	4,63	-28,1	5,57	5,45	-2,2	(-)
Discriminação							
Diferença dos rendimentos entre mulheres e homens	21,81	60,78	178,7	39,61	63,71	60,8	(-)
Diferença dos rendimentos entre não brancos e brancos	114,94	105,57	-8,2	82,42	86,52	5,0	(-)
Proporção de crianças não brancas em defasagem escolar	69,45	38,91	-44,0	28,39	21,55	-24,1	(-)
Proporção de crianças brancas em defasagem escolar	57,74	37,57	-34,9	18,29	20,89	14,2	(-)
Taxa de analfabetismo de não brancos	28,57	18,14	-36,5	2,45	1,21	-50,4	(-)
Taxa de analfabetismo de brancos	18,74	14,83	-20,9	0,65	0,50	-22,7	(-)

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: (+) representa uma situação negativa devido a aumento da disparidade entre os 10% mais ricos e os extremamente pobres.

(-) representa uma situação positiva devido a uma diminuição das diferenças entre os 10% mais ricos e os extremamente pobres.

Os indicadores de mercado de trabalho e renda permitem uma melhor avaliação da extensão da desigualdade socioeconômica ainda prevalente. Apesar da intensa geração de postos de trabalho formais ao longo da década de 2000, a taxa de desemprego das famílias em extrema pobreza cresceu, bem como o grau de formalização das ocupações de seus membros ativos se reduziu. Ademais, se verificou uma queda importante da renda do trabalho na renda total destas famílias, derivada da transferência de renda do Programa Bolsa Família. Em seu conjunto, estes indicadores sugerem a ausência de modificação das condições de inserção econômica, ou produtiva como denomina a política pública, deste segmento da população. Ao contrário, os indicadores de mercado de trabalho e renda apresentaram melhoria generalizada para as famílias do décimo superior.

A maioria dos indicadores de condições de vida e consumo, demografia e discriminação apresentou redução do grau de desigualdade, porém o movimento não foi suficiente para uma modificação estrutural do fosso existente entre estes. Pode-se considerar como razoável o resultado apresentado pela evolução dos indicadores socioeconômicos, ao menos por dois motivos.

Em primeiro lugar, porque a ampliação da política pública de combate à pobreza reconhece que a população-alvo apresenta desvantagens estruturais que não permitem que estas autonomamente tenham condições de superá-las. A nova geração da política expressa no Plano Brasil sem Miséria assume que cabe ao Estado realizar políticas que produzam transformação estrutural das condições de vida da população-alvo. Porém, ao aceitar este fato, o plano reconhece implicitamente a dimensão da tarefa que este objetivo encerra, seja em termos de investimentos públicos, seja de tempo para que os resultados das políticas venham a produzir mudanças estruturais nas condições de vida da população pobre. Em segundo lugar, identifica o fosso existente entre as condições de vida da população em extrema pobreza e daquelas da parcela pertencente ao décimo de maior renda familiar *per capita*.

Assim, o estado de desigualdade socioeconômica prevalecente historicamente no país não poderia conhecer uma alteração estrutural a partir de um crescimento de duração e intensidade limitadas, como o conhecido na década passada. A redução da desigualdade, enquanto um movimento inicial de um longo processo de transformação, foi o que o país conseguiu no período recente, resultado limitado porém importante, quando se considera o quadro de deterioração das condições sociais vivido nas duas últimas décadas do século passado e a não melhoria de tais condições durante o longo ciclo de crescimento de 1930 a 1980.

Percebe-se, portanto, as restrições que a queda da desigualdade ocorrida carrega para sua continuidade ao longo da segunda década do século XXI. De um lado, porque os fatores que favoreceram o processo se mostram esgotados ou limitados para produzirem uma alteração estrutural da desigualdade de renda corrente ao longo da década de 2010. De outro lado, porque demanda a ativação do investimento em diversas políticas públicas sociais e de infraestrutura, o qual exige uma ampliação significativa do financiamento público que somente será possível se ocorrer um crescimento acelerado, se possível, com mudança do sistema tributário.

3 OS DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA PARA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E DA POBREZA

A avaliação da queda da desigualdade na primeira década do século XXI mostra que o processo teve centralidade na evolução da renda corrente das famílias e de seu poder de compra, tendo sido observado complementarmente melhoria da situação para alguns indicadores sociais. Mesmo assim, a análise dos diversos indicadores socioeconômicos, no início da década de 2010, revela um estado de desigualdade socioeconômica em patamar elevado, situação que sinaliza que a modificação estrutural requer o enfrentamento de uma diversidade ponderável de desafios pela política pública.

Esse enfrentamento não aparece como processo inédito, seja quando se analisa a literatura internacional sobre desenvolvimento e desigualdade, seja quando se foca aquela produzida nacionalmente durante as décadas de 1960 e 1970, quando o país conheceu um momento de crescimento acelerado com ampliação da desigualdade socioeconômica.

Cabe inicialmente recuperar algumas questões que marcaram a literatura internacional ao longo do século XX, expressa em um grande esforço de reflexão realizado com o objetivo de desenhar políticas que pudessem superar rapidamente a situação de tragédia social presente na Europa e nos Estados Unidos, exacerbada pelas duas grandes guerras e a depressão da década de 1930.

3.1 O aumento da desigualdade pelo desenvolvimento capitalista e o debate sobre a política pública

A aproximação do século XX foi marcada por crescente tensão social nos países de industrialização originária em razão da extensão da pobreza no interior da classe operária. O problema social era parte intrínseca do mundo do trabalho capitalista. A fome, a miséria e a doença se associavam a uma vida cotidiana marcada por elevadas jornadas de trabalho acompanhadas de baixíssimos salários. Neste mundo capitalista dominado por relações mercantis desiguais, forças dispersas foram se movimentando com vistas a buscar alguma dignidade econômica, social e política para a maioria da população. Era preciso romper a profunda fragmentação do tecido social, constituída por uma massa de população profundamente heterogênea, sem organização e sem algum interesse político comum.

O desenvolvimento capitalista não era portador de qualquer esperança para a grande maioria da população, encontrando nas instituições existentes a legitimidade necessária para naturalizar o estado de desigualdade existente. A análise mais minuciosa sobre as relações entre capitalismo e instituições talvez tenha sido realizada por Weber, quando o autor discutiu o papel legitimador da igreja protestante para o desenvolvimento capitalista (Means, 1966), ao reconhecer o direito da propriedade privada e do lucro como frutos da virtude do homem. Segundo Weber, ao lado da atividade econômica orientada à obtenção das próprias necessidades, existe outra dirigida, isto é, orientada, para o lucro, que somente pode existir em razão de ser resultado da exploração econômica de bens disponíveis limitadamente, cuja posse ou acesso permite a realização de ganhos (lucros) pessoais (Weber, 1971a). Em sua obra *O espírito protestante e a ética do capitalismo*, o autor discutiu como a atividade que objetiva o lucro tem sua ação legitimada pela religião protestante, que o reconhece enquanto direito estabelecido por Deus. A riqueza é parte da virtude empreendedora de certos homens eleitos, cuja atividade garante tanto o desenvolvimento econômico e social como as condições produtivas e técnicas daqueles homens cujo potencial se resume somente à venda do trabalho. A austeridade é uma condição colocada para todos os homens, aos quais cabe saber explorar adequadamente o potencial de seu esforço. O asceticismo constitui-se o fundamento ético básico da sociedade, tornando como naturais e legítimos o lucro e a riqueza conquistadas por alguns e a obrigação do trabalho destinada a muitos (Weber, 1971b; Grabb, 2002, cap. 3; Campos, 2005).

O processo de naturalizar o lucro e a riqueza e, portanto, o próprio desenvolvimento capitalista, realizado pela religião enquanto instituição, foi também legitimado por outras instituições, especialmente pelo corpo de leis que deu garantia à propriedade privada, bem como a possibilidade da sua transmissão às gerações futuras. O grau de legitimidade conquistado pelo capitalismo no fim do século XIX havia transformado a própria desigualdade enquanto religião. O estado de aceitação de tamanha desigualdade social foi objeto de ampla reflexão em uma instituição acadêmica que acabaria por ter papel relevante na formatação do sistema de proteção social consolidado pelo Estado de bem-estar social inglês, a London School of Economics (LSE). Fundada em 1895 pelos militantes do movimento fabiano – Sidney Webb, Beatrice Webb, Graham Wallas e George Bernard Shaw –, a instituição teve o tema da desigualdade como centro de seus debates desde a sua origem, contribuindo de modo decisivo para a elaboração do Plano Beveridge, estabelecido na década de 1940 (Beveridge, 1944).

Dois ensaios, presentes em livro comemorativo dos 100 anos da instituição, tornaram-se referência para o debate sobre o tema no século passado na sociedade inglesa, ao explicitarem as dimensões fundamentais da desigualdade que haviam sido consolidadas com a Segunda Revolução Industrial. Em *Inequality of income and inequality of personal freedom* (1921), Sidney Webb e Beatrice Webb afirmavam que

uma nação, ao decidir garantir a propriedade privada da terra e do capital como base da organização produtiva de seu povo, toma uma decisão deliberada em favor da desigualdade. A disparidade escandalosa observada nos países capitalistas entre homens e entre classes, independentemente dos seus méritos e muitas vezes na razão inversa da sua utilidade produtiva e social, não é resultado de um defeito qualquer no funcionamento do capitalismo, mas parte inerente da própria natureza desta forma de organização da sociedade (Webb e Webb 1995, p. 172).²

Esse ponto de vista era justificado a partir de algumas características da sociedade capitalista, identificadas como reprodutoras do estado de desigualdade. Os autores faziam menção ao direito de herança, que transferia para a geração seguinte um *status* social não associado a qualquer mérito; ao sistema de justiça, cujas custas eram inviáveis para os pobres e estabelecia sentenças claramente discriminantes entre estes e os ricos; e a obrigação ao trabalho que se distribuía de maneira desigual em razão da propriedade privada. Concluía que estes elementos estabeleciam uma situação de desigualdade de natureza estrutural que havia tornado fictícia a noção de liberdade, em especial aquela de dimensão individual. Para os autores, a organização socioeconômica, a propriedade privada e o governo estruturavam instituições que garantiam a subordinação econômica, social e política de amplas parcelas da população, colocando em xeque a noção de liberdade e, por consequência, a ordem liberal. Tais argumentos sustentaram a tese da inviabilidade da sociedade capitalista da ordem liberal em razão do risco de crises econômicas e políticas marcadas por violências de toda ordem e, portanto, da necessidade de reformas institucionais. Eles defendiam ser a ordem liberal incompatível com a democracia, pois esta requeria uma partilha das funções do Estado de natureza distinta daquela que havia sido consolidada com a Segunda Revolução Industrial.

2. No original: "a nation, in deciding to establish to continue the private ownership of land and capital as the basis of the industrial organization of its people, deliberately chooses inequality. The outrageous disparity in capitalist countries between on man and another, and between on class and another, independently of their merits, and often in the inverse ratio of their industry and social utility is not produced by any defect in the working of capitalism, but is inherent in its very nature".

O outro ensaio foi escrito por Tawney (1995), em que o autor, na pista deixada pelo casal Webb, entendia que mudanças vinham se realizando no capitalismo inglês com vistas à superação da lógica individual, pois o utilitarismo cedia espaço para uma lógica socioeconômica e a liberdade individual para uma de natureza coletiva. O autor apontava a emergência do papel do Estado enquanto distribuidor de riqueza por meio das políticas de educação, saúde e proteção ao trabalho; e como expressão progressiva de ordem política fundada em direitos coletivos. Assim, defendia reformas que reforçassem esta perspectiva, com vistas à consolidação de ordens social e econômica orientadas para a distribuição equilibrada dos resultados da ampla capacidade de geração de riqueza que o capitalismo havia propiciado à sociedade moderna. Para Tawney era preciso quebrar substantivamente a religião da desigualdade que havia sido estabelecida pelo desenvolvimento capitalista. Neste sentido, o autor retomava as preocupações de Weber, que via a desigualdade capitalista criada na produção sendo legitimada pela ética e moral sociais e políticas que ordenavam as instituições públicas existentes à época.

O debate presente na London School of Economics orientava-se para as transformações políticas em curso, com as quais seus professores acabaram por ter proeminência mediante algumas das instituições existentes, como o Partido Trabalhista.

Ao longo do século XIX, o movimento ludista, que havia caracterizado as revoltas no início do período, foi sendo superado por formas de organização mais coletivas, que posteriormente se consolidaram nas instituições sindicais e partidárias. As reivindicações de regulação pública da jornada de trabalho e das condições de trabalho, bem como do salário mínimo e da previdência social, começaram a ganhar espaço e legitimidade nos aparelhos de Estado dos países centrais. Nas instituições que o organizavam, foi plasmando a defesa da intervenção pública com vistas a dar alguma proteção ao trabalho. As iniciativas de Otto von Bismark na Alemanha e da Era Vitoriana na Inglaterra foram as mais significativas. Era para este movimento que tanto o casal Webb como Tawney se voltavam.

Segundo Burawoy (1979), a emergência de novas instituições políticas foi impondo que o regime despótico de regulação econômica e social começasse a ceder espaço a um regime baseado na lógica do consenso político. Ampliando a intervenção política sobre a economia, que até então se encontrava focada na regulação da moeda, do comércio exterior, da defesa nacional e da submissão da população à lógica da produção capitalista. Como aparece em um estudo clássico sobre política social, “o período vitoriano tratou a

pobreza como um problema social” (Marshall, 1985, p. 25, tradução nossa), permitindo que pudesse começar a superar a visão moral sobre problema, que associava a pobreza à indolência dos indivíduos. Ainda segundo este estudo:

Em meados da época vitoriana, o inglês comum tornou-se “o beneficiário de um Estado que assumiu a responsabilidade do bem-estar de seus cidadãos”. No entanto, de abrangência limitada quando comparada com a responsabilidade assumida atualmente pelo Whitehall. O Estado do período vitoriano marcou o início do Estado Social (Marshall, 1985, p. 29).³

Analisando a experiência inglesa, Marshall explicitou as principais instituições que emergiram no final do século XIX, que abriram espaço para que a política social tornasse instrumento relevante de um modelo de regulação socioeconômica de natureza hegemônica no século XX, como considerado por Burawoy (1979). A consolidação do novo regime de regulação teve papel decisivo para o período de maior redução da desigualdade ocorrido nos países desenvolvidos. A emergência do sufrágio universal, da proteção ao trabalho e do reconhecimento da organização dos trabalhadores e das políticas de educação pública e de saúde permitiu reduzir a exposição do trabalho à exploração capitalista. Um conjunto de bens públicos foi sendo progressivamente disponibilizado às famílias independentemente de seu nível de renda.

Pode-se afirmar que foi a política social que permitiu romper a dependência da grande maioria da população dos contratos estabelecidos via relações individuais, ou como genericamente se considera, por meio do mercado. Entendido enquanto relação socioeconômica realizada por meio de contratos obrigatoriamente de natureza monetária. A emergência da política social foi associada progressivamente à existência de um conjunto de bens ou serviços, cujo acesso não se fez por meio da moeda. Isto é, não eram de natureza mercantil.

Tanto a intervenção no mercado e nas relações de trabalho como a realização das políticas sociais de saúde, educação, habitação, entre outras, transformaram o quadro institucional da sociedade capitalista dos países desenvolvidos ao longo do século XX.

3. No original: “... during the mid Victorian epoch the ordinary English-man had become ‘the beneficiary of a state assumed a responsibility for the well being of its citizens. However limited that responsibility, however meagre compared to the responsibility assumed by Whitehall today, it did Mark the beginning of Welfare State”.

Este processo alcançou os países em desenvolvimento de modo significativamente menos expressivo e em quase nada aqueles com grau de desenvolvimento extremamente tênue, como os da região central da África.

A intervenção permitiu a redução da assimetria existente, particularmente, no principal contrato em que funda a geração de riqueza, o de trabalho. O controle das condições de trabalho, os direitos de organização e de greve, o seguro-desemprego e o sistema de aposentadoria deram poder de barganha aos trabalhadores na venda da sua força de trabalho. Esta intervenção possibilitou mudanças na distribuição direta do excedente, enquanto o sistema de tributação e as políticas sociais atuaram na órbita da distribuição secundária. Este padrão de intervenção pública sobre as relações mercantis não foi resultado de consenso social, mas da dinâmica política. No campo da economia propriamente dita, somente nos anos 1930 se explicitou as vantagens desta nova configuração institucional, como mostraram os ensaios de Keynes.

A matriz institucional ganhou progressivamente densidade ao longo do século passado, fato imediatamente retratado pelo crescimento substantivo da participação da despesa pública no PIB. Por ter sido a referência básica de construção do Estado de bem-estar social, a situação do Reino Unido retrata com precisão tal movimento. Entre 1830 e 1890, o gasto público se manteve ao redor de 10%, patamar rapidamente modificado a partir do início do século XX. No final do período de crescimento do após Segunda Guerra Mundial, ela havia alcançado a cifra de 44% do PIB do Reino Unido. A função do gasto público se expressou de modo claro em relação à despesa com as políticas sociais. Ao longo do século XX, o peso destas formas de gasto foi crescente.

Como indicado anteriormente, ao mesmo tempo em que a matriz institucional permitiu a redistribuição da riqueza por meio das políticas sociais, ela também atuou sobre os contratos e as relações de trabalho de modo a modificar o grau de desigualdade prevalente na estrutura de renda do trabalho. Em todos os países desenvolvidos, o avanço da regulação pública sobre o contrato e as relações de trabalho se traduziu em queda da participação dos 10% mais ricos na renda total. Este movimento esteve claramente associado à montagem e consolidação do Estado de bem-estar social e das instituições que deram sentido à democracia nestas nações.

Contudo, o inegável movimento de redistribuição direta e indireta de renda mostrou, por seu turno, que o problema da desigualdade foi bastante reduzido, mas não superado. Isto é, com exceção da Suécia, os 10% mais ricos continuavam a deter, no final do crescimento do pós-guerra, ao menos 30% da renda nacional.

A participação do Estado na economia, regulando progressivamente a cesta diversificada de contratos, que o desenvolvimento capitalista alimenta, foi vista desde sua origem como ameaça à existência do próprio sistema. Para Keynes esta crítica recusava ver os riscos e as incertezas econômica e social que o *laissez faire/self regulation* colocava para a sociedade capitalista a partir do final do século XIX. Em suas palavras:

Muitos dos maiores males econômicos de nosso tempo são frutos do risco, da incerteza e da ignorância. Porque os certos indivíduos, afortunados ou com aptidões, são capazes de se aproveitar da incerteza e da ignorância existentes, e também porque, por igual razão, os grandes negócios se constituem frequentemente em uma loteria, é que se produzem as grandes desigualdades de riqueza, sendo ainda que estes mesmos fatores são a causa do desemprego dos trabalhadores, da decepção de expectativas consideradas do empresariado, da redução da eficiência e da produção. A cura destes problemas escapa da ação dos indivíduos, podendo ser que o interesse particular destes acabe por provocar o agravamento da doença (Keynes, 1985, p. 41, tradução nossa).⁴

Ainda segundo o autor, rebatendo os argumentos sobre a sustentação dos salários reais durante os anos 1930, a intensidade das crises do capitalismo seria ainda mais acentuada se os salários se comportassem segundo o modelo clássico. Caso isto ocorresse, seria reforçada a queda da demanda efetiva, o que implicaria maior contração da produção e do emprego e, por consequência, da renda e, novamente, da produção e do emprego.

Os argumentos de Keynes em favor de uma regulação de natureza pública consideravam que esta reduziria os ricos da atividade econômica, além de resultar em melhor distribuição de riqueza. Como apontaram Polanyi (2001) e Marshall (1985), seguindo as pistas de Keynes e a trilha deixada por Marx, o capitalismo constitui-se

4. No original: "Many of the greatest economic evils of our time are the fruits of risk, uncertainty, and ignorance. It is because particular individuals, fortunate in situation or in abilities, are able to take advantage of uncertainty and ignorance, and also because for the same reason big business is often a lottery, that great inequalities of wealth come about; and these same factors are also the cause of the unemployment of labor, or the disappointment of reasonable business expectations, and of the impairment of efficiency and production. Yet the cure lies outside the operations of individuals; it may even be to the interest of individuals to aggravate the disease".

em um sistema que cumpriu a promessa de produção em massa, graças a sua capacidade de ampliar recorrente a produtividade via um processo sistemático de desenvolvimento tecnológico. Porém, é inegável que ele falha na distribuição dos bens e serviços produzidos, colocando em risco a sobrevivência econômica do sistema e a de boa parte da população.

Essa visão sobre a importância da regulação pública para o desenvolvimento capitalista e a redução da desigualdade esteve estreitamente associada a uma perspectiva reformista, que se diferenciava tanto da proposição comunista, que considerava ineficiente a política social, como da conservadora, que entendia que a política social desestimulava o compromisso do indivíduo com o trabalho. Tanto no campo da política, como da administração pública e do acadêmico, todas elas estiveram presentes. Segundo Marshall (1985), a prevalência da perspectiva reformista decorreu do embate político estabelecido no campo das ideias, que transitou posteriormente para a ação, mas também da própria dinâmica do aparelho de Estado, que foi obrigado a responder minimamente às demandas da sociedade pela necessidade de garantir estabilidade política à sociedade capitalista. Ainda segundo o autor, as leis de educação pública (1870), de proibição do trabalho das mulheres e das crianças (1890) e da saúde pública (1875) no Reino Unido estiveram na origem do Estado de bem-estar social, tendo sido resultado de iniciativas de forças políticas de natureza bastante distinta. Na década de 1940, o Plano Beveridge daria um formato estruturado às políticas sociais e ao papel do Estado na distribuição do excedente da produção capitalista na sociedade inglesa (Beveridge, 1944).

3.2 As instituições da política pública como resposta ao estado de desigualdade: marchas e contramarchas

É amplamente reconhecido que no período do pós-guerra, em especial no intervalo de 1953 a 1968, a sociedade capitalista desenvolvida conheceu as condições mais favoráveis para a redução da desigualdade socioeconômica. O longo período de instabilidade econômica e social que atingiu a maioria destes países durante as décadas de 1920 e 1930, as duas grandes guerras e a partilha do mundo após 1945, consolidada pela Guerra Fria, criaram as condições para uma fase de intervenção pública com resultados muito positivos em termos de crescimento sustentado com redução da desigualdade (Marglin, 1990). Como afirma Castel analisando o período:

Como mostrou com precisão Karl Polanyi, podemos apreciar a natureza e a amplitude de uma transformação quando a comparamos com uma situação anterior em que se processa uma transformação de sua configuração. Na França se denomina, em geral, como “trinta anos gloriosos” o período que se seguiu ao fim da Segunda Grande Guerra até a metade dos anos de 1970. Esta expressão é muito controversa e é carregada de uma nostalgia de natureza suspeita (...). Mas se não é possível negar a importância das desigualdades e das injustiças sociais, é preciso, entretanto, reconhecer que o capitalismo industrial, ao final do período de seu maior desenvolvimento, foi capaz de promover uma gestão regulada das desigualdades (Castel, 2009, p. 15, tradução nossa).⁵

Toda gestão é associada a certos riscos por ser parte de um processo de decisão realizado em um ambiente de incerteza, mas também se constitui em um instrumento orientado para combater outros riscos. A gestão regulada em termos de redução da desigualdade, bem precisada por Castel (2009), teve seus resultados positivos observados somente *a posteriori*. A sua origem deve ser associada à convergência de interesses políticos, já mencionada anteriormente, quanto a necessidade de enfrentamento dos riscos que a forma de regulação do capitalismo criara para a sociedade no final do século XIX. Isto é, as sociedades desenvolvidas iniciaram o século XX com um movimento de rompimento da autorregulação (*self-regulation* ou *laissez-faire*), como forma de controlar ou reduzir os riscos econômicos e sociais que este modelo lhe colocava.

É por esta razão que o próprio Castel recupera a proposição de Karl Polanyi sobre o processo de grande transformação que a sociedade capitalista desenvolvida conheceu no início do século XX. Como afirmou Polanyi, a autorregulação era uma ameaça a sociedade, pois estava assentada na flexibilidade dos preços, colocando em risco concomitantemente tanto os produtores como a força de trabalho. E, portanto, era preciso proteger ambos. A grande transformação enquanto constituição de um sistema de regulação pública que rompia aquele estabelecido na lógica da autonomia dos contratos foi decisiva para proteger tanto o trabalho quanto o capital, ou em outros termos, para garantir a estabilidade e a continuidade da acumulação de capital e, por consequência, a própria existência do capitalismo. A regulação pública dos contratos

5. No original: “Comme Karl Polanyi l’magistralement montré, on ne peut apprécier la nature et l’ampleur d’une transformation qu’en la situant par rapport à la situation que la précède et dont elle bouleverse la configuration. Jê me contenterai ici de rappeler quelle était cette situation dans les années qui ont précédé la rupture de trajectoire. En France on qualifie souvent de ‘Treinte Glorieuses’ cette période qui a suivi la fin de la Seconde Guerre Mondiale jusqu’au milieu des années 1970. Cette expression est de plus discutables et entretient des nostalgies suspectes (...). Mais si on ne peut nier l’importance des inégalités et le poids des injustices, il faut ajouter que le capitalisme industriel à la fin de sa période de plus grand développement était parvenu à promouvoir une gestion régulée de ces inégalités”.

não se apresentou como instrumento contra a acumulação de capital, mas a favor da sua continuidade e estabilidade.

Ainda segundo Polanyi, a autorregulação se fundava em três instrumentos: no preço do trabalho definido por meio de contratos estabelecidos estritamente no âmbito do mercado de trabalho; na criação automática de moeda ditada pelo padrão-ouro; e na ausência de barreiras a circulação de mercadorias inscrita na lógica do livre comércio. Duas características adicionais eram parte da autorregulação: a taxa de câmbio fixa e a política monetária de natureza passiva. Por permitir a consolidação do capitalismo com a destruição dos resquícios e amarras ainda existentes do regime feudal, a autorregulação aparecia como virtuosa para a acumulação de capital, apesar desta já depender do Estado para lhe proteger. Pois, teria sido impossível a consolidação do capitalismo sem o papel exercido pelos Estados na montagem e manutenção do perverso sistema colonial e na destruição dos laços feudais existente.

A autorregulação nada mais resultou que proteção à acumulação de capital, por um lado, e desproteção ao trabalho, por outro lado. A emergência do mercado de trabalho livre foi simplesmente uma instituição baseada na adoção do contrato de compra e venda da força de trabalho livre das restrições do regime feudal e livre para a exploração capitalista. A crise do capitalismo concorrencial acabou por mostrar que o modelo de autorregulação era suficiente para garantir a emergência e a consolidação desta forma de organização econômica e social, mas era insuficiente para assegurar sua estabilidade e continuidade.

Desse modo, a ampliação das funções do Estado na economia, a partir de meados do século XIX, aparece como requisito fundamental para o futuro do capitalismo. Tendo na criação da moeda de curso forçado o instrumento mais visível de intervenção do Estado na economia, ao estabelecer uma referência externa aos contratos para definição dos preços. Polanyi considerou a autorregulação enquanto paradoxo, pois esta teve sua existência dependente do intervencionismo permanente do Estado em três órbitas: proteger a produção capitalista emergente, viabilizar o mercado de trabalho livre e garantir a moeda, seja para generalizar as relações mercantis, seja para resguardar a riqueza em termos monetários.

Para Polanyi, o final do século XIX foi marcado pelo aparecimento de uma regulação pública de natureza imperfeita por meio das medidas protecionistas adotadas pelos Estados em relação à terra, com o objetivo de resguardar a produção nacional,

ao trabalho, ao controlar o processo migratório e adotar algumas medidas em relação à proteção e às condições de trabalho, e ao dinheiro, ao separar o mercado interno do externo mediante a moeda nacional de curso forçado. Como apontou o autor, do mesmo modo como também discutiu Keynes, esta regulação pública estatal era insuficiente para proteger o capitalismo de crises intensas de queda da produção e aumento do desemprego e, portanto, da criação de situações de exacerbadas instabilidade e incerteza que pudessem colocar em risco a própria existência desta forma de organização econômica e social. A Primeira Guerra Mundial, a instabilidade econômica em vários países europeus na década de 1920, o declínio econômico inglês, a crise de 1930 e a Segunda Guerra Mundial explicitaram o esgotamento e os riscos de uma determinada forma de regulação, em um contexto marcado por um sistema econômico alternativo em construção a partir de 1917 com o advento da Revolução Russa.

Polanyi discutiu como o desenvolvimento capitalista acabou por colocar a necessidade da construção de um modelo de regulação que permitisse proteger o homem, a natureza, a organização produtiva e a moeda de modo a garantir: a continuidade do processo de produção capitalista, a estabilidade do trabalho e da renda e a estabilidade dos preços visando conter a possibilidade de deflação. Caberia indicar ainda a necessidade de um padrão monetário sob controle das nações com o propósito de desobstruir a situação de impasse do comércio internacional, constituída a partir do fim do padrão-ouro.

O argumento de Polanyi explicitou como a crescente complexidade econômica e social produzida pelo desenvolvimento capitalista passou a requerer um novo *modus operandi* em termos de instituições e seu funcionamento, com vistas à proteção do próprio sistema. Enquanto Marshall (1985) discutiu a importância da política social como instrumento de proteção dos trabalhadores e Keynes (1985; 1997) a necessidade da regulação da economia pelo Estado em razão do mercado ser incapaz de garantir estabilidade ao capitalismo, Polanyi mostrou a importância da regulação enquanto proteção à produção e sociedade capitalista como um todo. Sua análise permitiu explicitar como a economia jamais teve a possibilidade de conhecer autonomia plena em relação à política, às relações sociais e à religião, pois sua possível virtuosidade depende intrínseca e permanentemente desta simbiose. A argumentação do autor foi por ele consistida na noção que construiu de *embeddedness*, que nada mais expressa que o imbricamento recorrente entre economia e política (Stiglitz, 2001; Block, 2001).

Cabe, entretanto, analisar melhor esta questão, especialmente para compreender as marchas e contramarchas da desigualdade no desenvolvimento capitalista, pois é preciso reconhecer que a situação de plena autonomia não é possível de ser estabelecida pela economia, mas também ela não é acessível para a política e as relações sociais. Ademais, as formas de regulação constroem-se como parte da trajetória histórica do movimento da sociedade enquanto articulação de suas dimensões econômica, social e política. E, finalmente, estas dimensões possuem algum grau de autonomia relativa.

Como apontou Schumpeter:

A economia capitalista não é e não pode ser estacionária. Nem se está simplesmente expandindo de maneira uniforme. É incessantemente revolucionada, de dentro, por novos empreendimentos, isto é, pela introdução de novas mercadorias ou novos métodos de produção ou ainda novas oportunidades comerciais, em sua estrutura industrial, como existem a qualquer momento dado. Quaisquer estruturas existentes e todas as condições econômicas estão sempre em processo de evolução. Cada situação está sendo alterada, antes que tenha tido tempo de se firmar. Progresso econômico, na sociedade capitalista, significa tumulto (Schumpeter, 1961, p. 54).

Ao mesmo tempo em que Schumpeter explicitava a inevitabilidade do capitalismo enquanto um sistema de produção em permanente transformação, movimento que o autor reconheceu ter sido já apontado por Marx, Polanyi mostrava a complexidade deste processo, ao apontar a simbiose entre as dimensões econômica, social e política.

E essa simbiose não é facilmente resolvida pela sociedade, ao contrário, seu equacionamento se faz enquanto processo permanente. Uma reflexão, mesmo que rápida, sobre a regulação do capitalismo no pós-guerra em sua chamada fase virtuosa e sobre o seu esgotamento e suas relações com a situação de desigualdade prevalente na sociedade, permite evidenciar a complexidade e os impasses recorrentes do processo de acumulação e distribuição de riqueza.

Uma das abordagens mais precisas sobre o modelo de regulação do pós-guerra foi apresentada por Aglietta (1997; 2008). Em seus trabalhos, o autor associou o desenvolvimento do pós-guerra à constituição de uma sociedade salarial, em que a prevalência do trabalho assalariado, a importância das instituições de interesse coletivo e a política social se consubstanciaram em uma regulação pública que resultou em um processo redistributivo direto e indireto de natureza amplo. Ele permitiu a difusão das

vantagens do capitalismo em termos de bens e serviços mercantis e não mercantis para parte preponderante da sociedade, tendo sido chamado por Castel (2009) de gestão regulada da desigualdade.

Dois vetores foram fundamentais nesse processo. O primeiro associado à distribuição direta do excedente propiciado pela maior regulação do contrato e das relações de trabalho estabelecida pela negociação coletiva e pelo Estado. Em um contexto macroeconômico favorável ao crescimento da produção, o qual também se encontra bem discutido tanto por Aglietta (1997) como por Marglin (1990), os efeitos positivos da regulação sobre o contrato e as relações de trabalho foram potencializados pelo crescimento do emprego. O segundo vetor derivou das políticas sociais, obviamente relacionadas com um padrão de financiamento propiciado por uma política fiscal de natureza progressiva. O Estado se apropriou de parcela importante do excedente, que foi posteriormente orientado para os investimentos em infraestrutura e as políticas sociais. Também o crescimento potencializou o aumento da receita pública e, por decorrência, o gasto social. Ademais, era observada uma configuração demográfica favorável a este modelo de crescimento, derivada da densidade da parcela ativa no total da população.

A funcionalidade do modelo de regulação baseado na sociedade salarial começou a encontrar dificuldades no final dos anos 1960.⁶ A primeira pressão que sobre ele recaiu foi de natureza política. A regulação sobre os contratos e as relações de trabalho estava baseada na negociação salarial e sobre as condições gerais de trabalho, a qual estabelecia um patamar comum de direitos e obrigações de abrangência setorial e, em certos países, nacional. Toda esta regulação se fazia sobre as empresas, sem interferência sobre os processos de produção e de trabalho. A partir de meados da década de 1960, a ação sindical se voltou para questões relacionadas à gestão destes processos. Isto é, conquistadas melhores condições em termos salariais e de redução da intensidade do trabalho, a ação sindical se orientou para demandas de melhora do processo de trabalho, em especial para a superação do trabalho repetitivo e postado a uma função ou tarefa. Em suma, iniciava-se a reivindicação de participação na gestão do processo de produção, o que significaria colocar em negociação as decisões de quanto e como produzir e, por consequência, as próprias decisões de investimento e de modernização tecnológica. A tensão criada pelas novas demandas se consubstanciou com os movimentos de maio de

6. Ver Dedecca (1999), para uma abordagem mais ampla deste processo.

1968, os quais escaparam inclusive das direções sindicais centralizadas. Estes eram de base e muitas vezes questionaram tanto o modo de gestão da produção e do processo de trabalho como daquele das entidades sindicais, que naquele momento já conhecia certo grau de burocratização e ausência de renovação de suas lideranças.

Não era mais suficiente negociar a distribuição do resultado do processo de produção, era demandada a negociação sobre as decisões que permitiam tal resultado. Em outras palavras, a reivindicação colocava a necessidade de se estabelecer mais um avanço em termos da relação capital-trabalho, considerando as conquistas até então obtidas pelos trabalhadores.

Por sua vez, a demanda se voltava para a necessidade de se modernizar a estrutura de representação dos trabalhadores, ao menos por dois motivos. Em primeiro lugar, como o movimento demandava atuação sobre as decisões de produção, aparecia, sendo lógica sua emergência, a proposta de representação por local de trabalho. Em segundo lugar, esta reivindicação surgia também devido à menor renovação das lideranças sindicais, que impedia um movimento de mobilidade no sistema de representação e, portanto, vinha gerando tensão entre gerações.

Em relação a esse tipo de tensão, a dimensão observada era mais ampla. Em meados da década de 1960, os filhos do Estado de bem-estar social chegavam ao mercado de trabalho. Uma nova geração se apresentava para a vida ativa e guardava a esperança de ascender posições no mercado de trabalho, tendo como referência a experiência de seus pais. Assim, a necessidade de transformação do contrato e das relações de trabalho aparecia também como reivindicação de avanços da própria sociedade, em termos de superação de um mundo do trabalho dominado pelas funções e tarefas repetitivas. Para a nova geração, que havia tido acesso à educação, não era suficiente a perspectiva de ocupar postos de trabalho semelhantes aos de seus pais.

Observa-se, já nos anos 1960, uma clara dificuldade de natureza política em dar marcha a um modelo de regulação que havia permitido o processo de redistribuição de riqueza no pós-guerra.

A outra pressão começou a emergir nos anos 1960, mas se explicita na primeira metade dos 1970, tendo sido de natureza econômica. Os problemas fiscais dos Estados Unidos se traduziram em *deficit* crescente e na decisão de fim da convertibilidade do

dólar em 1971, ao mesmo tempo em que o financiamento da dívida pública americana foi sendo acompanhado do surgimento de inovações que ampliavam as relações entre os mercados financeiros internos e externos. Era evidente o aparecimento de um problema fiscal no início dos anos 1970, o qual não se circunscrevia à economia americana.

A crise do petróleo em 1973 acabou por detonar problemas latentes, tanto econômicos como políticos, pois impôs um choque de custos em uma economia que já apresentava sinais de fadiga em termos de crescimento e de política fiscal e monetária, ao menos. O reaparecimento do processo inflacionário, a necessidade de reestruturação de uma economia fundada no desperdício energético, o encarecimento do custo do dinheiro e as tensões políticas de diversas ordens, colocaram em xeque certo modelo distributivo de regulação do capitalismo e de seu estado de desigualdade. Das diversas dificuldades que este modelo passou a encontrar, ao menos três merece destaque.

A primeira dizia respeito à necessidade de superar a economia do desperdício, o que implicava uma reestruturação profunda do sistema industrial, seja em termos do seu padrão de consumo, seja no que se referia àquele dos bens que ele produzia. A reestruturação tinha amplo potencial de ampliação dos conflitos com o trabalho, pois se associava a uma maior pressão das empresas por autonomia no processo de decisão, o que gerava tensão sobre as relações de trabalho, e a uma razoável possibilidade de produzir desemprego. As empresas queriam reordenar o processo de produção e de trabalho, mas sem partilhar as decisões como reivindicavam os trabalhadores.

A outra se referia à pressão por uma política fiscal mais austera, que nascia tanto dos outros instrumentos da política econômica, como a monetária, quanto da própria sociedade, temerosa que a resposta à crise tivesse como solução a elevação da carga tributária. E em relação a este ponto, é preciso explicitar que tal desconfiança decorria do fato da sociedade ler que, em face das dificuldades vividas pelas empresas, o aumento dos impostos recairia sobre as famílias. No início da década de 1970, a carga tributária nas economias desenvolvidas se situava ao redor ou acima dos 40% do PIB, sendo que eram claras as pressões para seu incremento tanto absoluto como relativo. A situação de crise criava, portanto, a disputa sobre quem recairiam as novas imposições tributárias.

A terceira tinha associação com a crise política das instituições de representação. A soldagem de interesses no pós-guerra fundada na garantia de emprego, salário digno, férias, condições mínimas de trabalho e política sociais tinha sua resistência sido colocada à prova nos anos 1960. E o teste mostrou a existência de fissuras que se ampliaram durante a década de 1970 e que criavam dificuldade para se transitar em direção a um novo modelo de regulação controlada com resultados semelhantes àqueles observados no pós-guerra.

A tendência de fragmentação dos interesses políticos se traduziu em igual processo em relação às próprias instituições, que se seguiu a um movimento de crítica ao padrão de intervenção pública estatal e ao corporativismo das instituições partidárias e sindicais. O modelo de regulação estatal passou, assim, a ser visto com disfuncional, sob o argumento de sua superação tanto em termos econômicos como políticos (Rawls, 1999).

Avaliação recente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o papel dos governos na gestão fiscal e das políticas sociais continua a expressar esta orientação que teve emergência no final dos anos 1970 (OECD, 2009, p. 35). Na perspectiva da instituição, o cidadão é aqui visto como consumidor e a função da política pública é atender às suas expectativas, estabelecendo-se uma relação semelhante àquela de natureza mercantil e substituindo a perspectiva que entendia a política pública enquanto instrumento de proteção. Ainda segundo o documento, é preciso redesenhar as políticas públicas no sentido de lhes dar autonomia em relação ao Estado. E aquelas que continuarem sob sua gestão, é fundamental que se adote mecanismo de eficiência semelhante ao encontrado no setor privado.

Nos últimos quase quarenta anos, tem se observado um movimento de mudança da regulação pública, em que as instituições de natureza não estatal têm ampliado sua participação na regulação dos contratos mercantis e não mercantis, tornando ainda mais complexa a ossatura institucional da sociedade capitalista deste início de século. É falso pensar que tenha se conhecido um retorno à sociedade dos contratos individuais, ou à lógica de mercado como aparece nos argumentos da versão simplificada do discurso crítico ao neoliberalismo. Entretanto, é inegável reconhecer que a gestão regulada das desigualdades do pós-guerra tenha sido superada, tendo se consolidado um novo quadro institucional de outra natureza, mais complexo,

observando-se como um de seus resultados a ampliação da desigualdade na sociedade capitalista desenvolvida.

Seguindo os passos de Polanyi (2001), pode-se afirmar que a regulação e a proteção sociais e econômicas continuam sendo exercidas pelas instituições públicas e políticas, mas com uma estrutura mais complexa e com características e resultados distintos daqueles observados até a década de 1970. Neste sentido, é interessante resgatar dois olhares recentes sobre este processo de transformação institucional.

O primeiro encontra-se em um documento produzido pela American Political Science Association sobre a situação atual de desigualdade nos Estados Unidos e os riscos para a democracia no país (APSA, 2004). Os resultados analisados indicam que nove de cada dez pessoas de famílias de renda mais elevada, acima de US\$ 75 mil/ano, votam nos processos eleitorais, enquanto somente metade daquelas pertencentes às famílias de baixa renda, até US\$ 15 mil/ano, participa. Em termos de filiação a qualquer tipo de organização política, esta ocorre para 73% dos americanos de renda mais elevada e para 23% para os de mais baixa renda, sendo que a vinculação dos primeiros encontra-se principalmente relacionada a partidos e associações ou a instituições de interesse e dos segundos aos sindicatos. A conclusão do documento aponta que:

Atualmente, o risco é que o crescimento da desigualdade econômica venha consolidar situações de disparidades de longo prazo em termos do poder dos interesses políticos... Nosso governo está se tornando menos democrático, ratificando principalmente privilégios, não utilizando os instrumentos públicos para corrigir desvantagens econômicas e sociais e não focando sua atuação segundo o interesse da maioria. Se as disparidades de participação e a influência de certos interesses se tornam amplamente arraigadas no governo (...), uma situação desigual de reconhecimento da cidadania deverá ser consolidada em nossa sociedade, enfraquecendo a democracia americana por longo período (APSA, 2004, p. 20, tradução nossa).⁷

Em outra perspectiva, inclusive bastante controversa mas que também explicita o quadro de fragmentação institucional, argumenta Michaels (2008). Defendendo que

7. No original: "Today, the risk is that rising economic inequality will solidify longstanding disparities in political voice and influence, and perhaps exacerbate such disparities. Our government is becoming less democratic, responsive mainly to the privileged and not a powerful instrument to correct disadvantages or to look out for the majority. If disparities of participation and influence become further entrenched – and if average citizens give up on democratic government – unequal citizenship could take on a life of its own, weakening American democracy for a long time to come".

as políticas de discriminação positiva se relacionam com a fragmentação dos interesses e são parte das raízes do atual processo de aumento da desigualdade, o autor afirma que

em 1947 – sete anos antes da decisão da Suprema Corte no caso *Brown vs Board of Education*, 16 anos antes da publicação do livro *The Feminine Mystique* de Betty Friedan – 5% dos americanos assalariados de maior renda detinham 43% da renda dos EUA. Hoje, este mesmo estrato recebe 50,5%. Em 1947, os 5% dos americanos de menor renda se apropriavam de 5% do total da renda, hoje eles recebem 3,4% (...). Por quê? Porque a exploração, e não a discriminação, é o principal fator produtor de desigualdade hoje. É o neoliberalismo, e não o racismo ou o sexismo (ou homofobia ou preconceito de idade) que cria as desigualdades que mais importam na sociedade americana (Michaels, 2008, p. 33).⁸

Pode-se considerar que, independentemente das conclusões a que chegam os dois documentos considerados, é inegável que estes trazem para a discussão o foco do tema atual sobre a regulação da sociedade capitalista e sua relação com a desigualdade. A fragmentação institucional expressa outra dos próprios atores e da sua relação com o mercado de trabalho e as políticas públicas. A complexidade desta relação se traduz em outra dimensão da fragmentação institucional. A relação com o Estado que conhece o desempregado, é diferente daquela que se defronta o empregado com maior proteção social e aquele com ocupação no segmento denominado informal. A própria representação de cada um deles se estrutura de maneira própria, tem objetivos diversos e não obrigatoriamente convergentes.

Em suma, o capitalismo vive hoje um processo de transformação que se encontra na contramarcha em termos de redução da desigualdade. Movimento que não pode ser explicado pela ausência de instituições. Ao contrário, elas foram ampliadas nos últimos quarenta anos, ao mesmo tempo em que cresceram as desigualdades. Esta transformação reitera, como bem aponta Michaels (2008), a situação de subordinação de grande parte da população à acumulação de capital, sendo que esta se faz por meio de uma estrutura institucional mais complexa.

8. No original: "In 1947 – seven years before the Supreme Court decision in *Brown v. Board of Education*, sixteen years before the publication of Betty Friedan's *The Feminine Mystique* – the top fifth of American wage-earners made 43 per cent of the money earned in the us. Today that same quintile gets 50.5 per cent. In 1947, the bottom fifth of wage-earners got 5 per cent of total income; today it gets 3.4 per cent (...). Why? Because it is exploitation, not discrimination, that is the primary producer of inequality today. It is neoliberalism, not racism or sexism (or homophobia or ageism) that creates the inequalities that matter most in American society; racism and sexism are just sorting devices".

Na repartição primária do excedente, o trabalho perde participação para os lucros em geral, enquanto estes são crescentemente apropriados e transformados em renda financeira. Na secundária, os Estados mantiveram elevada a participação no PIB, mas os problemas de emprego e sociais criados pela reestruturação produtiva em um contexto de baixo crescimento e o aumento da expectativa de vida e seus efeitos sobre a demanda por proteção social, em especial para os idosos (aposentadoria e serviços de saúde mais complexos), foram corroendo a política pública de modo a reduzir seu gasto *per capita*. No campo das reivindicações sociais, ampliaram-se as demandas por ações específicas que levaram a uma multiplicação de instituições e a fragmentação da política social.

4 DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE NO BRASIL, INTERPRETAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DO PÓS-GUERRA

A constatação de que o processo de industrialização dos anos 1950 e 1960 não produziu um movimento natural de superação do quadro de desigualdades e de pobreza, prevalente nos países latino-americanos, engendrou uma série de análises, cujo objetivo era identificar as insuficiências econômicas e sociais dos modelos de desenvolvimento que impediram a construção de uma sociedade com características mais semelhantes às encontradas nos países da Europa Ocidental. Portanto, algumas referências merecem ser recuperadas de forma a contribuir para o debate atual.

O ensaio de Anibal Pinto (1976) sobre a reiteração da heterogeneidade estrutural econômica e social após a industrialização apontava que uma das restrições do processo percorrido era a desigualdade produzida, marcada pela elevada concentração da distribuição de renda. Segundo o autor: “não pode haver consumo de massas semelhante ao das economias desenvolvidas onde a grande massa não ultrapassa os níveis de subsistência” (Pinto, 1976, p. 75). Afirma, também, que a pobreza decorria da situação de desigualdade estabelecida pelo modelo de desenvolvimento que a América Latina havia trilhado.

De modo mais explícito, dois outros autores exploraram as relações entre desenvolvimento, desigualdade e precariedade social ou pobreza. Ao abordar também os resultados da industrialização, Vuskovic Bravo (1976) discutiu as implicações e os efeitos da dinâmica produtiva e do regime de propriedade para a concentração de renda.

Para o autor era necessário que se realizasse uma compatibilização entre as estruturas produtiva, de consumo e de renda. Tal processo exigiria modificações na estrutura de propriedade dos ativos produtivos e imobiliários. Sem aprofundar a centralidade dada pelo autor ao regime de propriedade, destaca-se a inegável importância que sua contribuição destinava ao padrão de crescimento como determinante do desenvolvimento com concentração de renda e precariedade social, característico da América Latina no pós-guerra.

Com preocupação semelhante, argumentaram Tavares e Serra (1976), ao criticar a tese estagnacionista que defendia a impossibilidade de crescimento nas bases consolidadas durante a industrialização dos anos 1950. Os autores apontaram para a possibilidade de uma expansão da economia brasileira baseada em um modelo de desenvolvimento concentrador de renda, mas que apresentava como restrição a impossibilidade de um ciclo de crescimento de longo prazo.

A discussão sobre o modelo excludente de desenvolvimento na América Latina acabou por se desdobrar em outros debates. Um deles foi estabelecido por Cardoso (1977), Nun (1972; 1978) e Quijano (1978) denominado à época de controvérsia sobre a marginalidade social. Os autores reconheciam que o modelo de desenvolvimento da América Latina não gerava resultados sociais semelhantes aos observados nos países desenvolvidos, expressado na incorporação progressiva do excedente de população e na tendência de homogeneização da estrutura social, na qual a situação de pobreza deixaria de ser um fenômeno de massa. A controvérsia se estabelecia sobre a funcionalidade do excedente populacional para a dinâmica capitalista, que poderia permitir o rebaixamento dos salários no segmento moderno da economia. Não se pretende explorar as posições dos autores quanto à funcionalidade ou não do excedente de mão de obra, mas merece destacar que, independentemente das divergências, havia um ponto comum em suas argumentações: a existência recorrente de uma população excedente que se encontrava fora do mercado de trabalho formal e estava marginalmente incorporada ao padrão de consumo industrial. Para os autores, o modelo de desenvolvimento era concentrador e excludente, fazendo que a modernização caminhasse *pari passu* à marginalidade, à miséria e à pobreza social (Dedecca, 1990).

Outra vertente teve origem no Programa Mundial de Emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT) com a criação do Programa de Emprego para a América Latina e o Caribe (PREALC), cuja sede foi estabelecida em Santiago do Chile.

Oriundos da tradição cepalina e crescentemente influenciados pelo pensamento keynesiano, a equipe do PREALC buscou estabelecer uma interpretação dos problemas de emprego produzidos pelo modelo de desenvolvimento da América Latina. Com a obrigação de formularem orientações para adoção de políticas de emprego nos países das regiões, trataram de compreender a dinâmica e a segmentação dos mercados nacionais de trabalho.

Desse esforço resultou a primeira formulação da noção de setor informal na América Latina, de certa forma pioneira em âmbito internacional. A noção havia aparecido anteriormente em estudo realizado em Ghana pela International Labour Office (ILO, 1972), mas foi nos estudos do PREALC que ela obteve maior consistência teórica e metodológica. Influenciados inicialmente pela tese da dualidade formulada por Lewis (1969), a equipe foi progressivamente migrando para outro marco analítico influenciado por Keynes, Schumpeter e Kalecki. A partir de estudos realizados para Paraguai, El Salvador e Costa Rica, o PREALC (OIT, 1978) construiu uma visão de setor informal articulada ao segmento moderno, que funcionava nos espaços por este não ocupado temporalmente. Os resultados apontavam que a dinâmica do setor moderno tendia a destruir, ocupar e criar novos segmentos de mercado em que se verificavam relações de produção e trabalho informais. A partir do circuito de renda oriunda do setor moderno se reproduzia o setor informal, cuja função era acomodar a força de trabalho incapaz de ser absorvida pelo primeiro setor.

Os estudos do PREALC deram visibilidade e dimensão ao excedente populacional mencionado nos estudos sobre marginalidade, desigualdade e heterogeneidade produtiva e social que haviam sido produzidos nos anos 1960 e 1970 pelos pesquisadores de origem cepalina. Eles mostraram que parte dominante da população inserida no setor informal auferia rendimentos muito baixos e insuficientes para a obtenção de condições de vida adequadas. Também identificaram que esse modelo de desenvolvimento, excludente e concentrador de renda, impunha baixas remunerações para parcela importante dos trabalhadores do setor moderno, os quais também não tinham asseguradas as condições de vida adequadas. Em suma, acabaram por evidenciar que a montagem da sociedade urbana-industrial na América Latina apresentava como característica estrutural a recorrência da desigualdade e da pobreza. Estas características não se mostrariam transitórias, como havia apontado Lewis, mas, sim, permanentes e inerentes ao capitalismo oligopolista desenvolvido nos países da região latino-americana.

Em ensaio que compilou os principais resultados das contribuições do PREALC, tratando inclusive do tema da pobreza, Paulo Renato Souza afirmava que, “em termos gerais, observa-se que as famílias pobres experimentavam simultaneamente altas taxas de participação, de emprego e desemprego” (Souza, 1980a, p. 139). Ademais, ficou evidente que a inserção no setor informal, para boa parte dos ocupados, em especial para os chefes de família, não era de natureza transitória, mas sim, persistente. Finalmente, destacava-se que, mesmo apresentando um nível relativamente mais elevado em relação ao setor informal, a estrutura de remuneração do setor formal também era marcada por uma elevada concentração de baixos rendimentos (Souza, 1980b). Em ensaio de outro expoente do PREALC, Tokman (1987) apresentou conclusões em perspectiva semelhante.

A vinculação da desigualdade e da pobreza às trajetórias de crescimento e desenvolvimento marcou de forma expressiva o debate sobre os problemas econômicos e sociais da América Latina. O foco da análise se remeteu para o modelo de desenvolvimento econômico trilhado no pós-guerra, quando diversos países da região fizeram um esforço ponderável de ampliação da sua base industrial.

A tríade desenvolvimento, desigualdade e pobreza teve também centralidade no debate ocorrido no Brasil durante os anos de 1960 e 1970. No ciclo de crescimento do pós-guerra, o Brasil apresentou as maiores taxas de crescimento entre os países subdesenvolvidos. No entanto, a evolução positiva da economia brasileira foi acompanhada por um processo de aumento da desigualdade, ocasionando, ao final do período, a liderança nacional do *ranking* dos países com os maiores níveis de desigualdade de renda (Serra, 1982).

As interpretações sobre o processo foram marcadas por uma intensa controvérsia, pois o momento de maior elevação da desigualdade com explosão da pobreza urbana ocorria no auge do crescimento acelerado e na vigência de uma ditadura militar que exercia uma brutal repressão política.

Em uma perspectiva ortodoxa aparecia o argumento que justificava o aumento da desigualdade como um resultado transitório (Langoni, 1973). De acordo com esta perspectiva, a desigualdade resultava de um descompasso entre a qualidade da oferta de trabalho e daquela demandada pela estrutura produtiva, que produzia um aumento da

dispersão da estrutura de salários. Ela apresentava como justificativa o argumento de Kuznets (1955), realizando uma transposição mecânica da visão deste autor em ensaio clássico sobre distribuição de renda.

Kuznets (1955) analisou a evolução entre crescimento e desigualdade em um longo período para um conjunto de países desenvolvidos na primeira metade do século XX. Observava que, estatisticamente, a desigualdade havia crescido na fase inicial do processo de desenvolvimento dos países desenvolvidos, declinando à medida que este se consolidava e realizava transformações estruturais. Como resultado identificou uma curva em “U” invertido da desigualdade ao longo do processo de desenvolvimento. Porém, o autor iniciava o ensaio afirmando que os resultados apresentados deveriam ser tomados com devida cautela, pois os países carregam características distintas em termos do desenvolvimento realizado, tanto da sua configuração social como produtiva. Ao final do ensaio, Kuznets argumentava que a intensidade do aumento da desigualdade devia levar em conta a governança do processo de desenvolvimento, ou melhor, a configuração das instituições que o estruturam, perspectiva retomada pelo autor em outro ensaio (Kuznets, 1973). Em outras palavras, o autor apontava que o comportamento da desigualdade dependia do modelo de desenvolvimento adotado. Seria ele que teria a capacidade de contrapor, por meio da ativação das instituições públicas, a provável tendência de aumento da desigualdade estabelecida pela acumulação de capital.

A justificativa do aumento da desigualdade dada pela visão ortodoxa apresentava uma interpretação simplista da visão de Kuznets e desprezava toda a literatura produzida sobre o tema desenvolvimento e desigualdade produzida nos países desenvolvidos, como mostrado anteriormente.

Os críticos apontavam que esta decorria do modelo de desenvolvimento adotado. Eles argumentavam que, ao contrário do observado na Europa e nos Estados Unidos, como apontou Castel (2009), o crescimento brasileiro não foi acompanhado da existência de instituições públicas de caráter distributivo. No âmbito do mercado de trabalho, a política de rebaixamento do salário mínimo e a interdição da negociação coletiva impediram a distribuição primária dos resultados do aumento da atividade econômica. Na esfera das políticas públicas, era estabelecida uma ampliação limitada ou de má qualidade do acesso aos bens e serviços sociais – como de educação e saúde –, e dada uma baixa prioridade aos investimentos da política de infraestrutura orientada para a população, como transporte público, água e saneamento, energia elétrica.

Seguindo o mesmo argumento encaminhado por Kuznets, Serra afirmava que,

na verdade, a experiência de qualquer país capitalista indica claramente que não há qualquer tendência intrínseca para o sistema distribuir automaticamente, seja riqueza, seja renda, seja oportunidades. Que isso tenha de fato ocorrido em vários países avançados é um fato, mas consequência de atividades organizadas politicamente por parte dos grupos e classes interessadas no controle ou na influência sobre a estrutura de poder da sociedade, consubstanciada no aparato institucional do Estado (Serra, 1978, p. 256 e 257).

Ainda de acordo com o autor, o aumento da desigualdade estava associado “as diferentes formas da política econômica e com o peculiar padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil, ao longo da década de 1960” (Serra, 1978, p. 257).

Discutindo o modelo de desenvolvimento trilhado pelo país de 1950 a 1970, Tavares e Serra (1976) exploravam, entre outras, duas de suas consequências. A primeira era a possibilidade de restabelecer o crescimento da economia a partir da configuração econômica e social existente. Contrariando a tese estagnacionista prevalecente em meados dos anos de 1960, os autores argumentaram sobre a possibilidade de crescimento a partir da ativação do consumo dos segmentos afluentes da sociedade. A segunda, derivada desta primeira, apontava os limites do crescimento baseado no consumo e a necessidade de encaminhamento de um padrão diversificado de investimento que fosse o motor do processo, mas também que tivesse natureza distributiva.

O esgotamento rápido do ciclo de crescimento acelerado do chamado “milagre econômico” (1967-1973) e a resposta governamental com a adoção do II Plano Nacional de Desenvolvimento, enquanto bloco diversificado de investimentos, acabaram mostrando na prática o acerto da crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelos governos militares de 1964 a 1974. De um lado, o crescimento lastreado no consumo era possível, mas de fôlego curto. De outro lado, para superar a restrição era necessário mudar o modelo de crescimento com um conjunto de investimentos que incorporasse objetivos distributivos, em especial, que permitisse a ampliação do acesso aos bens e serviços públicos sociais.

Independentemente das características sociais perversas do crescimento ocorrido entre 1967 e 1973, este havia se dado, em grande medida, a partir das capacidades produtivas e sociais existentes e ancorado na ampliação do consumo potencializado

pela maior disponibilidade de crédito e pelo crescimento do emprego. Seu esgotamento esteve associado a duas razões: *i*) impossibilidade de ampliação da base de consumo de bens duráveis, devido a concentração da distribuição de renda corrente e o grau de endividamento atingido pelas famílias em geral; e *ii*) ausência de um padrão de investimento que associasse ampliação da base produtiva, da infraestrutura disponível e dos bens e serviços sociais. A definição do II Plano Nacional de Desenvolvimento buscava superar tardiamente os desafios para a continuidade do crescimento, porém em novas bases econômicas, sociais e políticas.

A resposta dada pelo governo Ernesto Geisel não era convergente com a expectativa apresentada por Langoni (1973) sobre um automatismo do crescimento estabelecido por estabilizadores associados a um possível ciclo natural de desenvolvimento. II Plano Nacional de Desenvolvimento procurava superar os entraves ao crescimento em termos produtivos, exacerbados pelo encarecimento da energia provocado pela crise internacional do petróleo, bem como daqueles de natureza social, expressos pelo aumento explosivo das favelas e da mortalidade infantil nas grandes metrópoles do país. Independentemente da controvérsia ocorrida sobre as características e implicações do II Plano Nacional de Desenvolvimento, a iniciativa é uma resposta ao estrangulamento que o crescimento passara a encontrar a partir de 1973.

5 O PASSADO COMO UM BOM GUIA PARA O ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS PRESENTES E FUTUROS

Keynes afirmava que o passado se constitui em guia para nossas decisões no presente, frente à impossibilidade de estabelecer cálculo seguro sobre o futuro. Não há como discordar desta afirmação do autor, mas merece destaque o fato de o desenvolvimento capitalista atual ser marcado por um desenvolvimento institucional mais robusto, que abre uma maior capacidade potencial de enfrentar os desafios em relação à incerteza que o futuro nos apresenta.

A queda da desigualdade de renda corrente conhecida pelo país com o crescimento após 2004, apesar de ser um resultado distinto, apresenta características diferentes, mas também comuns com as da expansão de 1967-1973.

Em relação às características diferentes, cabe ressaltar, como apontado anteriormente, a ativação de políticas públicas distributivas que favoreceram os estratos de famílias de menor renda. A valorização do salário mínimo, a geração de empregos, o programa de transferência de renda e a bancarização, em um ambiente de baixa inflação e de evolução menos intensa dos preços dos bens de maior peso no padrão de consumo destas famílias, que deram lastro à redução da desigualdade de renda corrente, bem como permitiram uma ampliação do seu poder de compra em ritmo superior ao observado para sua renda *per capita*. Ademais, os governos federal e estaduais buscaram ampliar o acesso aos bens e serviços sociais, ativando as políticas sociais e também as de infraestruturas com uma maior preocupação distributiva.

Quanto às semelhanças, estas podem ser explicitadas pelo foco do crescimento na ampliação do consumo. A superação rápida dos constrangimentos externos vividos pelo país entre 1999 e 2003, com a emergência de um *superavit* comercial e do aumento da entrada de capitais explicados pelo ciclo internacional de crescimento, possibilitou uma reativação da economia com eliminação da dívida externa e uma melhoria da condição de gestão do endividamento interno possibilitada pelo aumento da receita fiscal, propiciada pela elevação do nível de atividade associada ao aumento da carga tributária. A retomada do crescimento se deu, em grande medida, a partir da capacidade produtiva existente, em especial da industrial e da infraestrutura, que foi evidenciada pelo descompasso entre o crescimento acumulado do investimento e do aumento da produção até 2008.

Os dados sinalizam, a partir de 2007, que estaria se iniciando uma aceleração do investimento, movimento que acabou sendo contido pela crise de 2009, particularmente daquele realizado pelo setor privado. Entretanto, enquanto se estancava o investimento, o governo federal reforçava os mecanismos de renda e de crédito com o objetivo de dar continuidade à trajetória de crescimento via consumo, como forma de impedir a transmissão da crise internacional para a economia interna.

Sem dúvida, a estratégia adotada para o enfrentamento da crise via sustentação da renda e do consumo foi bem-sucedida, pois a queda do produto se resumiu a dois trimestres e o comportamento negativo da geração de emprego a quatro meses. Contudo, superado o momento mais crítico de crise ocorrido em 2009, não se observou uma retomada do investimento produtivo, fazendo que o crescimento continuasse lastreado

no consumo, o que tem sido possível graças a política de valorização do salário mínimo potencializada pela geração de empregos formais e a ampliação da cobertura daquela política de transferência de renda.

A manutenção desse padrão de crescimento tem consequências que colocam em risco a própria continuidade do movimento, como a tendência de redução da desigualdade de renda corrente e daquela associada ao acesso aos bens e serviços sociais.

Para entender o primeiro risco, basta recuperar algumas das características da redução da desigualdade de renda corrente apresentadas na primeira parte deste ensaio. Como visto, esta foi resultado do crescimento econômico com geração de empregos formais associado a políticas distributivas. O estímulo produtivo veio do mercado externo via exportações, em um primeiro momento, e do aproveitamento da capacidade produtiva existente, em um segundo. A ativação da produção interna se deveu também à situação de desvalorização do real.

Desde 2009, se nota uma perda de participação da base produtiva local com aumento das importações, como parte de um movimento de elevação da renda e do consumo. Este processo foi potencializado pelo comportamento dos preços de equipamentos domésticos e vestuário, produzido pelo chamado *efeito China*, e pela elevada oferta agrícola. Com a valorização da moeda nacional e a crise dos mercados internacionais, as mercadorias estrangeiras baratearam e invadiram o mercado interno, ampliando sua relevância para o padrão de consumo das famílias. Se, de um lado, o *efeito China* ampliou o poder de compra das famílias, ele, de outro, corroeu capacidade de produção interna. Em conjunto, o investimento não cresceu, reforçando a estagnação ou recuo da indústria nacional. Em seu conjunto, o resultado tem desacelerado os ganhos de produtividade na indústria e, portanto, gerado perda de competitividade, tendendo a reforçar a contração da base produtiva. Como consequência adicional, tem se observado uma tendência de terceirização do PIB.

Observa-se, portanto, uma geração de empregos cada vez mais concentrada nas atividades de serviços e um potencial movimento recorrente de declínio da produtividade. Se mantido este cenário, é provável que se restrinja a possibilidade de manutenção das políticas distributivas, seja em razão do aumento do custo salarial, seja porque deverá haver uma consequente desaceleração da arrecadação do governo federal.

Quanto ao segundo risco, ele está de certo modo associado ao primeiro. Se colocadas em xeque as políticas distributivas, é provável que a renda das famílias mais pobres passe a ter um comportamento menos favorável. Isto é, se a perda de produtividade e de competitividade colocar em questão as políticas de valorização do salário mínimo e de transferência de renda, estará se esterilizando, em conjunto com a perda de capacidade de geração de empregos formais, os dois principais determinantes do movimento de redução da desigualdade de renda corrente. Situação semelhante tenderá a conhecer as políticas sociais, em razão da desaceleração da arrecadação do governo federal e, portanto, do financiamento disponível.

Como nos anos de 1970, existem sinais que o crescimento recente com queda da desigualdade de renda corrente explorou no limite as capacidades existentes na economia e na sociedade, encontrando limites para se sustentar na ampliação do consumo corrente. A continuidade do crescimento e a evolução da desigualdade dependem, portanto, da ativação e do padrão de investimentos no setor produtivo, na infraestrutura e nas políticas sociais.

De modo semelhante ao observado naquela década, o país tem encontrado dificuldade em estabelecer este padrão de investimento, que no momento atual é também fundamental para o enfrentamento dos impactos da crise internacional sobre a economia interna. Fica evidente a relação entre a política econômica, o padrão de investimentos e a evolução da distribuição de renda corrente e a necessidade de modificá-la.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. **Regulation et crise du capitalisme**. Paris: Odile Jacob, 1997.

_____. Into a new growth regime. **New Left Review**, London, n. 54, 2008.

APSA – AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. **American democracy in an age of rising inequality**. Washington: APSA, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/hTc973>>.

BARROS, R. P. *et al.* **Determinantes da queda de desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2010. (Texto para Discussão, n. 1460).

BEVERIDGE, W. H. **Full employment in a free society**. London: George Allen and Unwin, 1944.

BLOCK, F. Introduction. *In*: POLANYI, K. **The grand transformation**. Boston: Beacon Press, 2001.

BRAVO, P. V. A distribuição de renda e as opções de desenvolvimento. *In*: SERRA, J. (Org.). **América Latina: ensaios sobre interpretação econômica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BURAWOY, M. **The politics of production: factory regimes under capitalism and socialism**. Chicago: University of Chicago Press, 1979.

CAMPOS, A. L. Comentário sobre os conceitos de superpopulação relativa e marginalidade. *In*: _____. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. São Paulo: Difel, 1977.

_____. **The spirit of inequality: a critical analysis of Weber's Protestant Ethic and spirit of capitalist**. *In*: ANNUAL MEETING, 100. Philadelphia: ASA, 2005.

CASTEL, R. **La montée des incertitudes**. Paris: Seuil, 2009.

DEDECCA, C. S. **Dinâmica econômica e mercado de trabalho urbano: uma abordagem da Região Metropolitana de São Paulo**. 1990. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990. Mimeografado.

_____. **Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado**. Campinas: Editora Unicamp, 1999.

_____. Notas sobre crescimento, desenvolvimento e desigualdades no Brasil. *In*: BIASOTO JUNIOR, G.; SILVA, L. A. P. (Orgs.). **Aporias para o planejamento público**. São Paulo: Fundap, 2013.

GRABB, E. **Theories of social inequality**. Toronto: Harcourt, 2002.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Employment, income and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya**. Ghana: ILO, 1972.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 1.

_____. **The general theory of employment, interest and money**. New York: Prometheus, 1997.

KEYNES, J. M. **The end of laissez faire**. New York: Prometheus, 1985.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. **American Economic Review**, v. 45, n. 1, 1955.

_____. Remarks. *In*: MOSS, M. **The measurement of economic and social performance**. New York: NBER; Columbia University Press, 1973.

LANGONI, C. G. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1973.

LEWIS, A. W. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra. *In*: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MARGLIN, S. Lesson of the golden age: an overview. *In*: MARGLIN, S.; SCHOR, J. **The golden age of capitalism**: reinterpreting the postwar experience. New York: Clarendon, 1990.

MARSHALL, T. H. **Social policy**. London: Hutchinson University Library, 1985.

MEANS, R. Protestantism and economic institutions: auxiliary theories to Weber's protestant ethic. Chapel Hill: University North Carolina Press. **Social forces**, v. 44, n. 3, 1966.

MICHAELS, W. B. Against diversity. **New Left Review**, London, n. 52, 2008.

NUN, J. Marginalidad y otras cuestiones. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, Santiago de Chile, n. 4, dic. 1972.

_____. Superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal. *In*: PEREIRA, L. (Org.). **Populações marginais**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at Glance**. Paris: OECD, 2009.

OIT – OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Sector informal**: funcionamiento y políticas. Santiago de Chile: Prealc, 1978.

PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. *In*: SERRA, J. (Org.). **América Latina**: ensaios sobre interpretação econômica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

POLANYI, K. **The great transformation**. Boston: Beacon Press, 2001.

QUIJANO, A. Notas sobre o conceito de marginalidade social. *In*: PEREIRA, L. (Org.). **Populações marginais**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

RALWS, J. **The theory of justice**. Massachussets: Harvard University Press, 1999.

SABOIA, J. M. Elasticidades dos rendimentos do trabalho em relação ao salário mínimo: a experiência do período recente. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 19, 2010.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper Perennial, 1961.

SERRA, J. A reconcentração da renda: justificações, explicações e dúvidas. *In*: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Org.). **A controvérsia sobre a distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

_____. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após guerra. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 2, n. 6, 1982.

SILVA, L. A. M. **Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade.** 1971. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1971. Mimeografado.

SOARES, S. S. D. **A desigualdade de renda de 1995 a 2009 e tendências recentes.** Rio de Janeiro: Cede, 2011. (Texto para Discussão).

SOUZA, P. R. **Emprego, salários e pobreza.** São Paulo: HUCITEC, 1980a.

_____. **Salário e emprego em economias atrasadas.** 1980. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1980b. Mimeografado.

STIGLITZ, J. E. Foreword. *In*: POLANYI, K. **The grand transformation.** Boston: Beacon Press, 2001.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. *In*: SERRA, J. (Org.) **América Latina: ensaios sobre interpretação econômica.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

TAWNEY, R. H. The religion of inequality. *In*: DESAI, M. **LSE on equality, a centenary anthology.** London: Transaction Publishers, 1995.

TOKMAN, V. El sector informal: quince años después. **El trimestre económico**, México, 1987.

WEBB, S.; WEBB, B. Inequality of income and inequality of personal freedom. *In*: DESAI, M. **LSE on equality, a centenary anthology.** London: Transaction Publishers, 1995.

WEBER, M. **L'ethique protestante et l'esprit du capitalisme:** suivi de les sectes protestantes et l'esprit du capitalisme. Paris: Librairie Plon, 1971a.

_____. **Économie e société.** Paris: Librairie Plon, 1971b. t. 2.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

