



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO**

**Desigualdade Multidimensional: Uma abordagem  
keynesiana para o seu enfrentamento**

**CAMPINAS**

**2015**





**CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO**

**Desigualdade Multidimensional: Uma abordagem  
Keynesiana para o seu enfrentamento**

**Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca – orientador**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO CASSIANO JOSÉ  
BEZERRA MARQUES TROVÃO E ORIENTADA PELO  
PROF. DR. CLAUDIO SALVADORI DEDECCA.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "C. Dedecca", is written above a horizontal line.

Orientador

**CAMPINAS  
2015**

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES; CNPq

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Economia  
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

T758d Trovão, Cassiano José Bezerra Marques, 1985-  
Desigualdade multidimensional : uma abordagem Keynesiana para o seu  
enfrentamento / Cassiano José Bezerra Marques Trovão. – Campinas, SP :  
[s.n.], 2015.

Orientador: Claudio Salvadori Dedecca.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de  
Economia.

1. Keynes, John Maynard, 1883-1946. 2. Igualdade. 3. Desenvolvimento  
social - Brasil. 4. Infraestrutura (Economia). 5. Investimento. I. Dedecca,  
Claudio Salvadori, 1957-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de  
Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Multidimensional inequality : a Keynesian approach

**Palavras-chave em inglês:**

Keynes, John Maynard, 1883-1946

Equality

Social development - Brazil

Infrastructure (Economy)

Investment

**Área de concentração:** Economia Social e do Trabalho

**Titulação:** Doutor em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Claudio Salvadori Dedecca [Orientador]

Maria Helena Lavinias de Moraes

Wasmália Socorro Barata Bivar

Rogério Pererira de Andrade

Alexandre Gori Maia

**Data de defesa:** 14-10-2015

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico



**TESE DE DOUTORADO**

**CASSIANO JOSÉ BERZERRA MARQUES TROVÃO**

**Desigualdade Multidimensional: Uma abordagem  
Keynesiana para o seu enfrentamento**

**Defendida em 14/10/2015**

**COMISSÃO JULGADORA**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "C. Salvadori Dedecca", is positioned above the name of the first member of the jury.

**Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca**  
Instituto de Economia/UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Helena Lavinias de Moraes", is positioned above the name of the second member of the jury.

**Profa. Dra. Maria Helena Lavinias de Moraes**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Wasmália Socorro Barata Bivar", is positioned above the name of the third member of the jury.

**Profa. Dra. Wasmália Socorro Barata Bivar**  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / IBGE

A handwritten signature in black ink, appearing to read "R. Pereira de Andrade", is positioned above the name of the fourth member of the jury.

**Prof. Dr. Rogério Pereira de Andrade**  
Instituto de Economia/UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Alexandre Gori Maia", is positioned above the name of the fifth member of the jury.

**Prof. Dr. Alexandre Gori Maia**  
Instituto de Economia/UNICAMP



*“The real problems of the future are first of all the maintenance of peace, of international co-operation and amity, and beyond that the profound moral and social problems of how to organise material abundance to yield up the fruits of a good life. These are the heroic tasks of the future.”*

*(John Maynard Keynes)*



*A meus pais e avós*



Agradeço,

Primeiramente, à minha mãe, que além de dar o suporte moral e psicológico em sua função de mãe e amiga, colaborou sobremaneira para a forma e correção deste texto. Agradeço, também, a meu pai e a meus avós, que estiveram presentes em todos os momentos da minha formação como pessoa e como cidadão.

À Juliana que, por tantos anos, não só tem me dado o suporte necessário para superar todos os momentos difíceis, como, também, tem feito parte e sido responsável pelos momentos felizes pelos quais passamos lado a lado.

Ao Professor e amigo Claudio Dedecca, por acompanhar de perto e orientar minha jornada profissional. Agradeço-lhe pela paciência e pelos ensinamentos que me tem passado ao longo de todos esses anos.

À Professora e amiga Tânia Bacelar pelas conversas, conselhos e opiniões sobre os temas deste trabalho.

Aos amigos Leonardo Flauzino, pelas diversas e longas conversas sobre a obra de Keynes e por sua leitura atenta da parte teórica que norteou as interpretações que fundamentam este trabalho, e José Tadeu (Tim Maia) pela correção minuciosa de todo o texto.

Às professoras Lena Lavinias e Wasmália Bivar pela arguição enriquecedora que me fez aprofundar diversos temas que permitiram o aperfeiçoamento da argumentação e da exposição de nossa tese. Agradeço, também, aos professores Rogério Andrade, pela atenta leitura do texto e pelas indicações de literatura, Alexandre Gori, pelos comentários a respeito da metodologia proposta, e Francisco Lopreato, pelas observações a respeito da forma e do estilo do presente texto.

Por fim, ao CNPq e à CAPES que, por meio de seus programas de Bolsas de pesquisa e de doutorado, contribuíram com os recursos materiais fundamentais para a minha formação durante o período de aulas e para a elaboração desta tese.



## Resumo

A desigualdade é um fenômeno multidimensional, complexo, dinâmico e estrutural, que se manifesta, basicamente, através de duas dimensões: econômica e social. A primeira materializa a diferenciação entre grupos sociais e/ou indivíduos, assumindo as seguintes formas básicas: desigualdade patrimonial (financeira e imobiliária), diferenciação entre possuidores e não possuidores dos meios de produção, diferenciação salarial e quanto à capacidade de consumo de bens duráveis de uso individual. A segunda expõe a sociedade a condições diferenciadas de acesso a bens e serviços públicos de uso coletivo, que não encontram sua demanda atendida exclusivamente pela via monetária no âmbito do mercado.

O enfrentamento desse fenômeno depende de mecanismos que atuem de forma a permitir que a relação entre economia e sociedade resulte numa distribuição mais igualitária dos frutos do progresso tecnológico e da própria evolução do Capitalismo. Com base na teoria desenvolvida por John Maynard Keynes, procurou-se traçar uma estratégia capaz de combinar dinamismo econômico com redução da desigualdade, em seu conceito mais amplo.

A experiência brasileira da década de 2000 mostrou que o país vivenciou um momento importante de redução da desigualdade de renda corrente, porém sem alterar estruturalmente a condição e o nível de insuficiência socioeconômica em termos de acesso a bens e serviços, como: saneamento básico, água encanada, transporte público, entre outros. A queda da desigualdade no âmbito do mercado de trabalho deu sinais de esgotamento. A continuidade e expansão desse processo para outras dimensões depende de uma alteração no modelo de crescimento vigente, baseado na elevação do consumo de massas, no aumento da renda no mercado de trabalho e do crédito. Sob orientação e direcionamento do poder público, esse novo padrão de crescimento deve destinar-se à elevação dos investimentos em infraestrutura social, ampliando a oferta de bens e serviços públicos, para proporcionar uma combinação entre redução da desigualdade multidimensional, característica histórica e estrutural da sociedade brasileira, e crescimento econômico mais estável no longo prazo.

**Palavras-chave:** Desigualdade Multidimensional, Keynes, Investimento, Infraestrutura social, Brasil.



## **Abstract**

Inequality is a multidimensional, complex, dynamic and structural phenomenon that is highlighted under the circumstances of two dimensions: economic and social. The first materializes the differentiation between social groups and/or individuals whilst assuming the following basic forms: asset inequality (financial and real estate), differentiation between owners and non-owners of the means of production and wage and consumption capacity of durable goods. The latter exposes the society into different conditions in terms of accessing public and collective goods and services that do not present their demand supplied solely by monetary means in the markets.

Facing this phenomenon depends on mechanisms that act to allow the relationship between economy and society resulting in a more equitable distribution of the technological progress output and the evolution of capitalism. Based on the theory developed by John Maynard Keynes, one assumes that the expansion of investment under the guidance of the State (particularly that related to social infrastructure) is a path that enables to combine economic dynamism with the reduction of inequality in its broadest sense.

Brazil's experience of the 2000s showed that the country experienced an important reduction in income inequality, but with a structural limitation of not having changed the conditions and levels of socioeconomic inequality, especially in regards to the access to goods and services such as clean water, sewage treatment, energy and public transportation. The reduction in income inequality based on the improvement of the labor market and the level of consumption has shown signs of exhaustion. The maintenance and the expansion of this process to other dimensions depend on changing the current growth model based on the rise of mass consumption, the increase of income and the credit market. Under the guidance and direction of the government, a new growth pattern should be designed to improve the investments in social infrastructure, expanding the supply of public goods and services. This would provide the combination of reduction in the multidimensional inequality, historically and structurally built in the Brazilian society, and a more stable long-term economic growth.

**Keywords:** Multidimensional Inequality, Keynes, Investment, Social Infrastructure, Brazil.

## **Lista de quadros, tabelas, gráficos e anexos**

### **Quadros**

Quadro 1.1 - A desigualdade e suas dimensões p. 23

### **Tabelas**

Tabela 3.1 - Indicadores Macroeconômicos. Brasil, 1980 – 2013 p. 155

Tabela 3.2 - Taxa de crescimento e composição do PIB segundo a ótica da demanda. Brasil, 2000 – 2013 p. 158

Tabela 3.3 - Saldo das Operações de crédito segundo recursos livres (Pessoas físicas e jurídicas) e recursos direcionados (BNDES, habitação, rural e demais) em % do PIB. Brasil, 2000-2013 p. 160

Tabela 3.4 - Indicadores socioeconômicos para uma análise multidimensional da desigualdade. Brasil, 2000 – 2010 p. 191

Tabela 3.5 - Crescimento do número de domicílios segundo níveis de insuficiência da ANIS. Brasil, 2000 – 2010 p. 196

Tabela 3.6 - ANIS - Crescimento do número de domicílios segundo dimensões e níveis de insuficiência socioeconômica. Brasil, 2000 – 2010 p. 199

Tabela 3.7 - Proporção de domicílios segundo níveis de insuficiência e dimensões da ANIS. Brasil, 2000 – 2010 p. 200

Tabela 3.8 - ANIS - Crescimento do número de domicílios segundo dimensões, níveis de insuficiência e indicadores socioeconômicos. Brasil, 2000 – 2010 p. 202

Tabela 3.9 - ANIS - Variação dos indicadores socioeconômicos segundo dimensão e níveis de insuficiência socioeconômica da ANIS (% do total de domicílios em cada nível da ANIS). Brasil, 2000 – 2010 p. 207

### **Gráficos**

Gráfico 3.1 - Taxa de desemprego aberto (%). Brasil, 2000 – 2014 p. 161

Gráfico 3.2 - Coeficientes de desigualdade de renda familiar per capita. Brasil, 1976-2012 p. 182

Gráfico 3.3 - Massa de rendimentos, PIB e Inflação - Variação real (%a.a.). Brasil, 2001 – 2013 p. 185

Gráfico 3.4 - Evolução da participação dos domicílios segundo níveis de insuficiência da ANIS. Brasil, 2000 – 2010 p. 197

Gráfico 3.5 - Proporção de domicílios segundo dimensões de insuficiência. Brasil, 2000 – 2010 p. 198

Gráfico 3.6 - Evolução da composição dos níveis de insuficiência segundo intervalos quintílicos. Brasil, 2000 – 2010 p. 205

**Anexos**

Anexo I - Dimensões, indicadores e definições utilizados para mensuração da desigualdade a partir de uma abordagem multidimensional p. 241

## Sumário

Introdução.....	1
Capítulo 1 – Desigualdade multidimensional: fundamentos, conceitos e metodologias .....	7
1.1. Fundamentos da Desigualdade: uma abordagem teórica.....	8
1.2. O Estado de Bem-Estar Social: da regulação à oferta de bens e serviços .....	13
1.3. Uma nova era de desigualdades .....	19
1.4. Desigualdade para além da renda obtida no âmbito do mercado.....	24
1.5. Desigualdade Multidimensional: abordagens e metodologias.....	30
1.6. Desenvolvimento Humano e desigualdade: uma abordagem sob a ótica institucional no âmbito das Nações Unidas .....	37
1.7. Conclusão.....	49
Capítulo 2 – A teoria de John Maynard Keynes e a possibilidade para a redução da desigualdade multidimensional .....	53
2.1. Demanda efetiva, nível de emprego e desemprego involuntário.....	57
2.2. Consumo e Investimento: a importância do efeito multiplicador para a redução da desigualdade econômica .....	62
2.3. As decisões de investimento, o papel da moeda e a escolha sob incerteza .....	69
2.4. As implicações da dinâmica do investimento para a atividade econômica, os ciclos econômicos e a sociedade .....	84
2.5. A teoria de John Maynard Keynes e o papel do Estado .....	97
2.6. Conclusão.....	135
Capítulo 3 – Desigualdade no Brasil: uma análise sob a ótica multidimensional .....	137
3.1. Heranças históricas no Brasil: um primeiro passo para o entendimento da desigualdade no período recente.....	141
3.2. O ambiente favorável à redução da desigualdade em suas dimensões econômica e social no Brasil pós 2000 .....	157
3.3. Abordagens para uma análise multidimensional da desigualdade brasileira.....	167
3.4. Desigualdade Multidimensional: uma proposição a partir da Análise do Nível de Insuficiência Socioeconômica .....	175
3.5. A queda recente da desigualdade de renda no Brasil.....	181
3.6. A redução da desigualdade no Brasil: uma abordagem multidimensional .....	189
3.7. Conclusão.....	210
Conclusão .....	215
Referências Bibliográficas.....	225
Anexos.....	241

## Introdução

O modo de produção capitalista tem garantido, ao longo do tempo, a oferta de uma quantidade incomensurável de novos produtos e serviços que influenciam a demanda da sociedade e introduzem novos e dinâmicos padrões de qualidade de vida. No entanto, parece estar evidente que o progresso econômico e a evolução das forças produtivas, ao criarem esses bens, não desenvolveram mecanismos automáticos capazes de garantir uma distribuição mais igualitária dos frutos gerados pelo próprio sistema.

Isso exige que forças externas ao mercado atuem para minimizar os efeitos concentradores gerados pela própria lógica de funcionamento do sistema. Essas forças se manifestam nas ações dos governos, que, direta ou indiretamente, atuam em áreas estratégicas, capazes de reduzir as distintas formas de desigualdade. O Estado que juridicamente formaliza as relações sociais e corrobora o avanço da desigualdade deve, portanto, concentrar esforços para que os níveis de desigualdade sejam substancialmente menores, garantindo melhores condições de vida à sociedade. Essa é a visão norteadora da presente tese.

Seu objeto de estudo é a desigualdade, entendida como um fenômeno complexo, estrutural e dinâmico que se materializa na diferenciação entre pessoas, famílias e grupos sociais. Sua principal característica é se manifestar em distintas dimensões, cujas principais são: uma de natureza econômica e outra social. Sua complexidade advém justamente da forma *multidimensional* que esse fenômeno assume. É estrutural por ser intrínseco ao capitalismo e dinâmico por se transformar ao longo da evolução da sociedade e das relações no interior desse modo de produção.

O enfrentamento da desigualdade tem suporte na teoria desenvolvida por Keynes, em que se evidencia o papel desempenhado pela variável investimento, um dos mecanismos capazes de reduzir a desigualdade multidimensional, especialmente quando sua composição fortalece e amplia, estrategicamente, a oferta de bens e serviços que se mostram capazes de alterar a condição desigual de uma sociedade, reduzindo e/ou amenizando a insuficiência/privação no acesso à saúde, educação, transporte, habitação, saneamento, água, luz, lazer, cultura, entre outros. A demanda por esses bens e serviços de uso coletivo e de caráter público não necessariamente é atendida pela via monetária no âmbito do mercado. Como destacado, esse fenômeno multidimensional vem ganhando novas formas e dimensões com a evolução do capitalismo, o que exige uma força, extra mercado, que se mostre capaz de

contrarrestar as mazelas geradas pelo próprio sistema econômico. Essa força é a ação do poder público, conduzindo e orientando a expansão dos investimentos nos setores-chave que atuam diretamente sobre a dimensão social da desigualdade.

### *A abordagem proposta*

A desigualdade, tema central desta tese, possui fundamentos diversos, como será tratado no Capítulo 1, dentre os quais se destacam a propriedade privada, o contrato social, a subsunção formal e real do trabalho pelo capital, a desigualdade entre aqueles que detêm a força de trabalho e os meios de produção e a própria lógica do sistema capitalista que, apesar de gerar bens e serviços para melhorar a qualidade de vida da sociedade, se mostra concentradora.

O fenômeno da desigualdade necessita de uma abordagem que contemple sua complexidade e que considere ao menos duas dimensões básicas: uma de natureza econômica e uma de natureza social. A primeira está intimamente relacionada à geração e distribuição da renda, além da propriedade do patrimônio material e financeiro. O acesso à renda amplia a capacidade de consumo de bens e serviços de caráter individual. Destaca-se que a renda que viabiliza esse tipo de consumo individual, cuja oferta está garantida pelo mercado, possui forte correlação com a dinâmica do mercado de trabalho. O acesso ao crédito por parte da população também contribui para o aumento do consumo, o que eleva a demanda agregada e possibilita a expansão do emprego.

A ampliação do acesso à renda, que dialoga de forma direta com a dimensão econômica da desigualdade, pode se dar ainda pela expansão do investimento (público ou privado), que amplia a geração de emprego, ou pela ação do Estado via políticas públicas de distribuição direta de renda, de elevação por lei da remuneração mínima e/ou da imposição de uma tributação progressiva. Essas políticas influem na composição da renda, alterando o perfil de sua distribuição e estimulando o consumo dos que se encontram nas faixas inferiores da pirâmide de renda. A experiência brasileira da década de 2000, que será tratada no terceiro capítulo, centrou-se em iniciativas que atuaram prioritariamente na direção supracitada, promovendo a elevação do nível de renda e melhorando sua distribuição pessoal, com impactos muito favoráveis no padrão de consumo da maioria da população.

A segunda dimensão básica da desigualdade, ligada à esfera social, pode ser entendida pela diferenciação de acesso a bens e serviços públicos de caráter coletivo. A demanda desse tipo de bem não é atendida exclusivamente pelo setor privado, isto é, não está

garantida pelo simples acesso à renda e à capacidade de consumo de uma sociedade. Em outras palavras, o acesso a esse tipo de bem não se dá exclusivamente via mercado, exigindo, assim, um mecanismo que garanta sua oferta sob orientação ou mesmo por ação direta do Estado. As características dos investimentos que permitem a expansão da oferta desses bens fazem com que a ação pública se mostre fundamental para a sociedade. Esses investimentos são reconhecidamente vultosos e/ou de longa maturação, exigindo um grande esforço que muitas vezes não é de interesse privado.

Ainda no que se refere à dimensão social, evidencia-se o surgimento de novas desigualdades em decorrência das evoluções técnica (aplicação de novas tecnologias), jurídica (alterações no âmbito dos contratos) e/ou econômica do próprio sistema econômico. Dentre os componentes dessas novas desigualdades, destacam-se: a diferenciação no estatuto do contrato de trabalho, implicando em novas formas de contratação, trabalhos temporários, terceirização, trabalho precário, entre outros; as desigualdades de gênero e de grupos étnicos no âmbito do mercado de trabalho; as diferenciações regionais, especialmente em países de proporções continentais como o Brasil; a desigualdade entre gerações, sejam elas associadas à previdência ou à dificuldade de inserção do jovem no mercado de trabalho; a desigualdade oriunda do sistema tributário, como no reconhecido caso brasileiro de elevada regressividade; e, por fim, as desigualdades associadas à vida cotidiana.<sup>1</sup>

Sobre esse último aspecto, cabe destacar que as desigualdades do cotidiano são de suma importância para o entendimento das diferenças em termos de condição de vida, pois englobam o acesso à saúde, e se esta é de qualidade; os problemas associados à habitação; acesso aos equipamentos públicos como parques, creches, lazer em geral; e, por fim, a mobilidade urbana, principalmente por esta estar associada à acentuação dos contrastes entre centro e periferia das cidades. Essas fontes de desigualdade afetam sobremaneira a vida das pessoas, pois é sobre esses aspectos que se exacerbam as dificuldades do dia a dia e, principalmente, por apresentarem um caráter cumulativo, tendo, em grande medida, sua oferta sob a responsabilidade do Estado.

Ao se considerar todos esses elementos, defende-se que a desigualdade se apresenta como um fenômeno multidimensional e que sua redução pode se dar de três formas: a primeira, em sua dimensão econômica, pela elevação dos níveis de emprego, renda e consumo, associados a uma melhora da distribuição pessoal e funcional da renda; a segunda, em sua dimensão social, pela melhora no acesso a bens e serviços de uso coletivo e cuja oferta

---

<sup>1</sup> Ver Fitoussi e Rosanvallon (1996).

depende de uma atuação mais presente do Estado, seja direta ou indiretamente; e a terceira, que se apresenta como a possibilidade de combinação entre essas duas formas anteriores.

### *A teoria de suporte e as escolhas estratégicas*

Para se enfrentar a desigualdade deve-se levar em conta as dimensões que extrapolam a diferenciação de acesso à renda e à capacidade de consumo. Isso implica em uma tarefa complexa na elaboração de estratégias para se alcançar a redução da desigualdade, pois, além de compreendê-la como um fenômeno multidimensional, necessita-se de uma teoria de suporte que contemple tanto sua dimensão econômica, associada à renda e ao consumo, quanto sua dimensão social, cujas demandas vão além da lógica de atendimento *via* mercado.

A teoria de Keynes apresenta um arcabouço capaz de orientar essa complexa tarefa que é encontrar mecanismos capazes de proporcionar uma redução da desigualdade em todas as suas distintas dimensões. A escolha de Keynes é justificada por sua capacidade de entendimento do capitalismo e do reconhecimento de que este é um sistema concentrador e instável, apesar de defendê-lo como aquele mais capaz de garantir o progresso das forças produtivas e da geração de recursos para a sociedade. O consumo e, principalmente, o investimento, como bem se destacará no Capítulo 2, são elementos fundamentais para o entendimento do funcionamento do sistema capitalista e permitem que se definam estratégias de enfrentamento da desigualdade sob a ótica multidimensional. Porém, essas estratégias não podem ser pensadas sem a concepção do papel do Estado nesse processo. Este, por sua vez, pode e deve assumir funções de orientação, de complementação e, até mesmo, atuar por meio de ação direta na busca pelo objetivo maior de reduzir a desigualdade em suas distintas dimensões. Da teoria de Keynes pode-se extrair que o investimento é um elemento central da dinâmica econômica, cujas engrenagens necessitam de coordenação, orientação e impulso por parte do Estado.

Esta tese defende que o mecanismo estratégico para se alcançar a redução da desigualdade multidimensional encontra-se no investimento. É evidente que a elevação do nível de investimento *per se* implica em uma melhora do nível de emprego, de renda e de consumo, o que pode se traduzir em uma redução da desigualdade em sua dimensão

econômica.<sup>2</sup> No entanto, o que se pretende deixar claro é que a chave está na **composição do investimento**. Este deve privilegiar setores que, de forma estratégica, estão intimamente relacionados à dimensão social da desigualdade. Em outras palavras, a expansão dos **investimentos em infraestrutura social**, além de ter a capacidade de dinamizar a economia, gerando emprego e renda pelo simples fato de elevar a demanda efetiva no longo prazo, pode garantir melhores condições de acesso a bens e serviços públicos de uso coletivo, que não podem depender exclusivamente das decisões privadas, no âmbito do mercado, para satisfazer sua demanda.

Uma redução da desigualdade de renda impacta positivamente a dinâmica econômica ao ampliar o consumo das camadas mais pobres da população, possuidoras de uma maior propensão a consumir. A elevação do consumo, por sua vez, impulsiona a demanda efetiva da economia, elevando o nível de emprego. O aumento do emprego é responsável pela incorporação de pessoas ao mercado de trabalho, as quais passam a ter acesso à renda e, por consequência, ao consumo, criando assim um efeito circular virtuoso tanto para a dinâmica econômica, quanto para a redução da desigualdade associada à dimensão econômica. No entanto, essa dinâmica apresenta limites, não só por estar relacionada apenas a uma dimensão da desigualdade, mas também pela dificuldade de se elevar o nível médio de renda da sociedade, que, no caso do Brasil, ainda é relativamente baixo, comparado aos países desenvolvidos. Isso implica que o investimento estratégico em infraestrutura social assuma uma função essencial para a resolução dos problemas associados à dimensão social.

Em resumo, a desigualdade é um fenômeno multidimensional que extrapola a diferenciação de acesso à renda monetária e que possui uma dimensão social que contempla o acesso a bens e serviços públicos. Uma estratégia para sua redução deve ser pensada a partir do investimento, entendido como um mecanismo capaz de alterar o status da desigualdade em uma sociedade, caso sua composição privilegie setores estratégicos que dialoguem com a dimensão social desse fenômeno. O investimento assume, assim, um papel central e, sob orientação do Estado, pode atuar nesse processo produzindo um duplo efeito: elevação do nível da demanda efetiva, dinamizando a economia e gerando emprego e renda; e redução da desigualdade multidimensional, garantindo a oferta de bens e serviços alheios à capacidade de comando da renda.

---

<sup>2</sup> É evidente que existe a possibilidade de, nesse processo, os investimentos representarem uma ampliação dos lucros acima da expansão dos salários, o que elevaria a desigualdade da relação capital-trabalho, podendo ainda se traduzir na ampliação da desigualdade patrimonial.

De forma sintética, a teoria de Keynes é um arcabouço teórico que auxilia na compreensão do papel central do investimento e da necessidade de orientação por parte do poder público, para que este não se guie exclusivamente por interesses privados. Esta tese pretende contribuir para a compreensão da importância de o investimento ser orientado de forma estratégica para a redução da desigualdade multidimensional. Portanto, a interpretação dada aqui sobre a obra de Keynes lança luz sobre possíveis caminhos e mecanismos para se alcançar o objetivo de construir uma sociedade menos desigual.

### *A estruturação do trabalho*

A presente tese está estruturada em três capítulos e uma conclusão. O primeiro capítulo faz um resgate da literatura sobre o tema da desigualdade, aprofundando a interpretação sobre seus fundamentos, conceitos e metodologias de mensuração. O segundo capítulo busca tratar dos elementos e mecanismos, a partir da teoria de John Maynard Keynes, que se mostrem capazes de gerar efeitos que impliquem na redução da desigualdade multidimensional. O terceiro e último capítulo faz uma análise da situação da desigualdade no Brasil da década de 2000, quando se verificou uma redução da desigualdade associada, sobretudo, à dimensão econômica da renda e do consumo. Na conclusão, resgatam-se os principais pontos tratados nesta tese e, à luz da teoria de Keynes, faz-se uma contribuição ao debate sobre a desigualdade no Brasil, apontando alguns elementos que podem ser incorporados a uma estratégia mais ampla, em âmbito nacional, para a redução da desigualdade em seu conceito multidimensional.

## **Capítulo 1 – Desigualdade multidimensional: fundamentos, conceitos e metodologias**

O objetivo deste Capítulo é abordar o tema da desigualdade enquanto um fenômeno multidimensional, apresentando seus fundamentos, conceitos e metodologias. A desigualdade na sociedade contemporânea ainda guarda relação com o surgimento da propriedade privada e as transformações da sociedade capitalista ocorridas ao longo da história. Essas transformações alteraram as condições básicas de geração do excedente, o que exigiu uma redefinição das condições de distribuição dos frutos gerados pela evolução do sistema. O desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo, ao mesmo tempo em que possibilitou a ampliação da reprodução da vida material em sociedade, mostrou dificuldades em solucionar os problemas de distribuição do excedente do progresso econômico. O caráter dinâmico desse fenômeno manifesta-se no surgimento de novas formas de desigualdade associadas ao desenvolvimento das forças produtivas, da conseqüente criação de novas demandas e da própria evolução da vida em sociedade.

A complexidade da desigualdade vai além das dicotomias entre ter ou não acesso à propriedade privada, ser ou não dono dos meios de produção e/ou possuir ou não renda. Suas características estruturais emergem de um sistema econômico que apresenta uma tendência intrinsecamente concentradora da distribuição do excedente e que impacta sobremaneira a vida cotidiana da maior parte da população, criando desvantagens relativas não apenas em termos de remuneração, dada a necessidade da venda da força de trabalho, mas também no acesso a uma gama de bens e serviços necessários à reprodução da vida.

A desigualdade é um fenômeno que apresenta ao menos duas dimensões básicas: uma, de natureza econômica, associada à esfera patrimonial (financeira e/ou imobiliária), à renda corrente, que engloba os problemas relacionados ao acesso a fontes de remuneração no âmbito do mercado de trabalho e/ou oriundas das políticas públicas (proteção social), e às distribuições funcional e pessoal da renda; e outra, de natureza social, em que se evidencia a diferenciação de acesso a uma gama de bens e serviços de uso coletivo fundamentais para a vida em sociedade e cuja demanda não é atendida única e exclusivamente pela via do mercado, isto é, não dependendo do acesso à renda e da capacidade de consumo individual.

Dessa forma, a mensuração do nível de insuficiência quanto ao acesso a esses bens/serviços, bem como à renda e ao patrimônio, mostra-se uma ferramenta relevante para avaliar a segregação e as diferenciações entre grupos sociais, famílias e/ou pessoas,

evidenciando as dificuldades e a exposição desses grupos a determinados riscos socioeconômicos. O entendimento da desigualdade como um fenômeno multidimensional complexo permite que se tenha uma visão mais clara dos caminhos e das estratégias para a superação dos problemas a ela associados.<sup>3</sup>

### **1.1. Fundamentos da Desigualdade: uma abordagem teórica**

A evolução do capitalismo e o desenvolvimento das forças produtivas têm proporcionado a criação de uma série de bens e serviços que alteram a condição de vida em sociedade.<sup>4</sup> Porém, a história tem mostrado que, pelas próprias características do sistema, a forma como esses bens e serviços são distribuídos para a sociedade não se dá de modo igualitário. Em outras palavras, o capitalismo fez com que a distribuição dos frutos do progresso técnico ganhasse uma importância crescente. Os problemas oriundos da desigualdade e sua recorrência nas sociedades capitalistas levaram a busca por interpretações sobre a origem e os fundamentos desse fenômeno.

Nos estudos de Rousseau, fica evidente a ideia de que os elementos fundantes da desigualdade possuíam relação com a divisão da terra, a divisão do trabalho e o mérito. Segundo o autor, esses elementos expressavam-se na propriedade, enquanto direito particular/privado. A desigualdade apareceu na sociedade quando a primeira propriedade criou uma distinção entre os homens.

O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: “Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!”. Parece, porém, que as coisas já tinham chegado ao ponto de não mais poder ficar como estavam: porque essa idéia de propriedade, dependendo muito de idéias anteriores que só puderam nascer sucessivamente, não se formou de repente no espírito humano: foi preciso fazer muitos progressos, adquirir muita indústria e luzes, transmiti-las e aumentá-las de idade em idade, antes de chegar a esse último termo do estado de natureza. (Rousseau, J. J., 1754 [2001] p. 91.)

Um dos fundamentos do fenômeno da desigualdade está baseado na diferenciação no acesso à terra, isto é, a uma parcela da desigualdade patrimonial. É na origem da sociedade civil que a posse da terra retira o homem de sua posição inicial de bem-estar. Para o autor, no

---

<sup>3</sup> A insuficiência socioeconômica será tema da metodologia apresentada no terceiro capítulo desta tese, onde se faz um esforço para compreender a desigualdade em seu conceito multidimensional no Brasil do período recente.

<sup>4</sup> Ver Keynes, J.M. (1930d)

momento em que um homem necessita da ajuda de outro para uma atividade, por socorro, ou mesmo por perceber que seria útil uma pessoa contar com o suprimento de outras, desaparece a igualdade. Isso representa a introdução da propriedade e o germe da exploração do trabalho, transformando as florestas em campos onde se veria o surgimento da escravidão e da miséria crescendo concomitante à expansão das colheitas.

A condição de homem livre em seu estado de natureza em nada se parece com aquelas impostas aos cidadãos que enfrentam os obstáculos e as formas que a desigualdade passou a apresentar no capitalismo moderno. O *Contrato Social* fez com que o homem abrisse mão de sua liberdade individual pela vontade coletiva e visse legitimada a desigualdade patrimonial fundada na propriedade da terra.

Para Rousseau, o *Contrato Social* apresentava o desafio de proteger as pessoas e seus bens e, ao mesmo tempo, garantir a liberdade individual. Seu argumento é o de que, com o *Contrato Social*, ocorreria uma alienação da liberdade individual característica da condição da natureza humana para que esta se configurasse em uma liberdade que correspondesse à vida em sociedade, o que legitimaria a desigualdade fundada na propriedade privada. Segundo Rousseau (1754), essa alienação é singular pois a comunidade, ao aceitar a existência dos bens de outras pessoas, legitima-os, não reconhecendo a usurpação, o direito e o gozo pelo simples fato de possuir uma propriedade.

O fundamento da propriedade privada apresentado por Rousseau e sua legitimação pela sociedade permanecem em pauta no debate sobre a desigualdade contemporânea, ainda que esse fenômeno tenha assumido e ganhado novas e mais complexas formas. A solução para amenizar a desigualdade associada à dimensão patrimonial (propriedade privada) introduzida por Rousseau exigiria alterações nas estruturas das instituições da sociedade, não apenas por se mostrarem incapazes de garantir a homogeneização das condições de acesso à terra mas, também, por não garantirem o bem-estar através dos bens e serviços necessários à reprodução da vida moderna em sociedade.

A teoria desenvolvida por Marx traz algumas contribuições a respeito dos fundamentos da desigualdade e evidencia o surgimento de diferentes formas de desigualdade no processo de reprodução social. Em sua visão, toda produção é uma forma de apropriação e, por isso, não se trata de “colocar a questão se a riqueza se desenvolve melhor sob esta forma ou sobre outra forma de propriedade. Dizer, porém, que não se pode falar de produção, nem portanto de sociedade onde não exista propriedade, é uma tautologia.” (Marx, K., 1982 p.6)

No Capitalismo, a expressão máxima do processo de reprodução e acumulação de capital é a forma de valorização  $D - D'$ , isto é, dinheiro que gera mais dinheiro. Tanto Marx

quanto Keynes reconheciam que essa é a forma de valorização que melhor representa o movimento do capital e que corrobora sua característica intrinsecamente concentradora. A acumulação e a concentração da riqueza monetária é uma das formas que assume o fenômeno da desigualdade em sua dimensão econômica. Isso indica que a dimensão da desigualdade associada ao patrimônio ou, mais precisamente, à propriedade privada assume formas que vão além das diferenças no acesso à terra, como destacou Rousseau. Isso implica em se afirmar que a desigualdade encontrou na esfera financeira, isto é, na posse de ativos monetários, um espaço de reprodução.

Webb e Webb (1923) contribuíram para o debate sobre a desigualdade ao introduzirem o elemento que personifica as características mais marcantes do modo de produção capitalista: a reprodução do capital sob a forma  $D - D'$  e a tendência à concentração desse capital em sua forma monetária, isto é, a desigualdade de patrimônio financeiro. Para os autores, a posse de riqueza monetária deveria ser contemplada por qualquer estratégia que pretendesse atacar o fenômeno da desigualdade em toda sua complexidade. A dimensão patrimonial financeira, ou seja, a concentração da riqueza monetária<sup>5</sup>, só poderia ser enfrentada a partir de uma ação contrária à tendência concentradora do próprio sistema, isto é, por meio de mecanismos externos à esfera privada de decisão, o que englobaria a regulação da propriedade e das estruturas econômica e financeira, além de uma reforma nos sistemas tributários para possibilitar a redução da desigualdade associada à transmissão da propriedade por herança.

O processo de produção capitalista permite o surgimento de uma forma de desigualdade que transforma a relação entre produtor e produto acabado. Segundo Marx, essa é uma relação puramente exterior, ou seja, o retorno do produto ao sujeito depende das relações deste com outros indivíduos. A apropriação dos produtos acabados é determinada por leis sociais. Isso quer dizer que a distribuição do excedente é determinada pela forma de produção. Para o autor, antes de se distribuírem produtos, distribuem-se membros de uma sociedade pelos diferentes tipos de produção. A divisão dos frutos do progresso aparece como resultado da distribuição dos indivíduos no próprio processo de produção, o que, em outras palavras, quer dizer que sua participação na apropriação da produção dependerá da sua condição de subordinação às relações de produção.

A participação no processo distributivo, através da capacidade de adquirir produtos pela via do salário, submete os indivíduos a uma lei social que reflete sua posição na

---

<sup>5</sup> Ver Tawney (1931) e Webb e Webb (1923)

sociedade e no processo de produção. A forma de inserção subordinada dos indivíduos na produção apresenta-se como mais um fundamento para a conformação da desigualdade. De acordo com Marx, suas raízes encontram-se no fato de que os indivíduos não proprietários de capital são constrangidos a vender sua força de trabalho para então fazer parte da distribuição. Esse constrangimento, em última instância, é resultado da própria existência do capital e da propriedade.<sup>6</sup> O trabalhador dependente do salário e, sem o controle sobre as condições em que a produção se organiza, é submetido a uma condição desfavorável na relação de venda e compra de sua própria força de trabalho, implicando em uma subordinação no processo de produção capitalista. A distinção entre proprietários dos meios de produção e proprietários da força de trabalho aparece como peça chave no entendimento da desigualdade.<sup>7</sup>

A evolução do capitalismo, desse modo, proporcionou o surgimento de distintas configurações de produção, que passaram a conviver com novas formas de desigualdade. A subsunção real do trabalho pelo capital é a expressão da subordinação do trabalho ao capital, isto é, da desigualdade real que emerge da relação capital-trabalho.

O advento da grande indústria e o desenvolvimento das forças tecnológicas materializaram a desigualdade oriunda da diferença entre aqueles que possuem o capital e aqueles que têm como opção a venda de sua força de trabalho.<sup>8</sup> Em outras palavras, o capitalismo consolidou uma forma de desigualdade que está associada à necessidade/obrigatoriedade de o trabalhador vender sua força de trabalho em troca de dinheiro, para poder comprar bens e serviços necessários à sua sobrevivência. Como o trabalho é para o capital uma mercadoria e sua aquisição só se realiza na expectativa de que haja uma valorização do próprio capital, qualquer empecilho à sua realização acaba por colocar em risco a sobrevivência do trabalhador.<sup>9</sup> Esse risco, como também apontou Keynes (1936), advém da dependência do trabalho em relação ao capital, que tem no desemprego

---

<sup>6</sup> “Na sua concepção mais banal, a distribuição aparece como distribuição dos produtos e assim como que afastada da produção, e, por assim dizer, independente dela. Contudo, antes de ser distribuição de produtos, ela é: primeiro, distribuição dos instrumentos de produção, e, segundo, distribuição dos membros da sociedade pelos diferentes tipos de produção, o que é uma determinação ampliada da relação anterior. (Subordinação dos indivíduos a relações de produção determinadas). A distribuição dos produtos é manifestamente o resultado dessa distribuição que é incluída no próprio processo de produção, cuja articulação determina.” (Marx, K., 1982 p.11 e p.12)

<sup>7</sup> A Revolução Industrial deu um impulso e fez o regime do capital avançar sobre as formas pretéritas de produção levando à subsunção a produção de mercadorias. Isso representa que uma parcela cada vez maior da sociedade viu os meios de produção serem subtraídos, levando-a a vender sua força de trabalho no mercado para ter acesso aos bens necessários à sobrevivência.

<sup>8</sup> Ver Marx, K. (2004) Capítulo VI Inédito de O Capital.

<sup>9</sup> Ver Dedecca (2009a)

involuntário a sua mais precisa expressão, evidenciando o desejo não realizado de o trabalhador vender sua força de trabalho, podendo não encontrar quem queira comprá-la.

De acordo com Castel (1998), os trabalhadores passaram a ter sua inserção na sociedade por meio de contratos definidos no mercado de trabalho. Essa nova ordem jurídica que rege os contratos de trabalho e força os trabalhadores a se preocuparem com a mercadoria que lhes compete, a força de trabalho, e porque desta depende o sustento de sua família, não pode ser pensada sem a participação do Estado, que passou a legitimar os novos instrumentos institucionais de regulação das relações sociais.

Na esfera econômica, o desenvolvimento das forças produtivas permitiu que a expansão da produção material possibilitasse a satisfação de certas necessidades humanas, ainda que o próprio sistema não se mostrasse capaz de solucionar o problema distributivo de forma automática. No capitalismo, assim como bem observou Keynes (1930d), o desenvolvimento das forças produtivas, ao proporcionar a superação de entraves ao desenvolvimento econômico, permitiu a expansão da produção e criou, e ainda cria, uma gama de bens e serviços que alteraram e alteram a condição de vida da sociedade. Na esfera jurídica, o capitalismo e todas as transformações que este proporcionou estabeleceram o surgimento de uma sociedade baseada na liberdade de contratação no âmbito do mercado.<sup>10</sup> A expansão dos meios de produção transformou também o espaço urbano e criou um mercado de trabalho que passou a se caracterizar como o ambiente propício para a reprodução do antagonismo identificado por Marx entre possuidores de capital (aqueles que possuem o poder de definição do processo produtivo) e os detentores da mercadoria força de trabalho (fundamentais para a produção, mas subsumidos pelo capital).

As transformações proporcionadas pelo desenvolvimento capitalista, ao mesmo tempo que expandiram a produção, criando novos bens e serviços e melhorando o padrão de vida da sociedade, não se mostraram capazes de equacionar a distribuição dos frutos do progresso nem de impedir a ampliação da miséria e da desigualdade no âmbito da relação capital-trabalho.

Apesar desse cenário, Keynes enxergava que o progresso das forças produtivas se mostrava capaz de trazer uma melhora expressiva das condições sociais; porém, para isso, deveria haver um mecanismo para que o avanço da produtividade não se transformasse em um avanço da desigualdade. Tal mecanismo passaria pela ação efetiva do Estado.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Castel, R. (1998)

<sup>11</sup> Esse tema também será tratado no Capítulo 2 desta tese.

O mesmo Estado que, juridicamente, formalizou as relações sociais e contribuiu para a legitimação da desigualdade em sua dimensão patrimonial (imobiliária e financeira) e na oposição entre proprietários da força de trabalho e proprietários do capital, deveria se mostrar capaz de concentrar esforços para que essas desigualdades fossem substancialmente menores, garantindo melhores condições de distribuição dos bens e serviços gerados no processo de produção, e melhores condições de vida para a sociedade. É através da importância do papel do Estado que se pode entender o fundamento associado à dimensão social da desigualdade.

## **1.2. O Estado de Bem-Estar Social: da regulação à oferta de bens e serviços**

O século XIX ficou marcado por diversas transformações como: o processo de monopolização/oligopolização/cartelização da produção, o surgimento do capital financeiro, a ascensão da elasticidade e da universalidade do sistema monetário internacional e dos fluxos de capitais, além de mudanças nas relações entre nações. De acordo com Polanyi (1944: 209), os estados passaram a se deparar com diversas tensões em diferentes esferas; na economia doméstica observavam-se desequilíbrios como o declínio da produção, a elevação do desemprego e a queda dos rendimentos; na política doméstica havia a luta e o impasse das forças sociais (tensão de classes); na economia internacional, essas tensões se materializavam nos problemas de balanço de pagamentos (queda nas exportações, termos desfavoráveis de comércio, escassez de matérias primas importadas e redução dos investimentos estrangeiros (“pressões sobre o câmbio”)); por fim, na política internacional, fortaleciam-se as rivalidades imperialistas (a pressão do desemprego levou alguns países a acirrare as disputas por mercados estrangeiros, colônias e zonas de influência).

Com o sistema internacional em crise (início do século XX), a livre regulação, para o autor, mostrou sua verdadeira face. O *laissez-faire* não foi capaz de solucionar as contradições e os problemas intrínsecos ao próprio modo de produção capitalista apontados por Marx. Pelo contrário, esse regime liberal causou grandes transtornos à vida em sociedade e, principalmente, aprofundou a dimensão econômica da desigualdade no âmbito do mercado de trabalho, através da redução dos níveis de emprego e renda.

Enquanto o emprego era abundante, os rendimentos seguros, a produção contínua, o padrão de vida seguro e os preços estáveis, a pressão intervencionista era naturalmente menor do que se tornou quando as quedas adiadas transformaram a indústria num amontoado de ferramentas em desuso e esforços frustrados. (Polanyi, K. 1944 [1980] p. 206)

O impasse que se abateu sobre o capitalismo liberal abriu espaço para o que Polanyi (1944: 233) descreveu como sendo uma “reforma da economia de mercado, alcançada ao preço da extinção de todas as instituições democráticas, tanto no campo industrial como político”. Essa intervenção estatal na figura do fascismo impossibilitou a atuação dos cidadãos na esfera política, reprimindo qualquer tipo de movimentação popular. Segundo o autor, o fascismo estabeleceu-se e enraizou-se numa sociedade de mercado que já não funcionava mais, irradiando-se para todas as esferas: econômica, filosófica, social, artística, cultural e religiosa.

Segundo o autor, esse processo pode ser entendido em três fases, intimamente relacionadas à esfera econômica: de 1917 a 1923, os governos encontraram no fascismo a possibilidade de restaurar a lei e a ordem, para que os mecanismos de mercado voltassem a funcionar; de 1924 a 1929, quando a economia mundial conheceu um crescimento significativo, o fascismo enfraqueceu-se enquanto força política; já de 1930 em diante, com a crise econômica mundial e o flagelo do desemprego, rapidamente o fascismo tornou-se uma realidade, um poder mundial.

Foi a partir dos anos 1930 que o fascismo se consolidou. A queda de Wall Street assumiu grandes proporções. O mundo, que entrou em colapso, conheceu uma reorganização internacional, com três potências (Japão, Alemanha e Itália) opondo-se ao *status quo* e interrompendo o período de paz após a Primeira Grande Guerra. A Inglaterra se afastou do padrão-ouro, as dívidas externas passaram a ser repudiadas, os mercados de capital e o comércio mundial perderam força. Em outras palavras, a crise econômica e a crise política caminharam conjuntamente.<sup>12</sup>

Nesse cenário de instabilidade, a primeira transformação, em termos sociais, foi a coletivização das fazendas na Rússia nos anos 1930, que posteriormente se materializaria na ascensão do socialismo. Segundo Polanyi (1944), a ausência de um sistema equilibrado de poder, a desintegração econômica mundial e a incapacidade de o mercado mundial absorver a produção agrícola russa fizeram com que este país buscasse uma alternativa na autossuficiência, a partir do controle estatal do comércio exterior e das indústrias básicas.

A história econômica mostra que a emergência de mercados nacionais não foi, de forma alguma, o resultado da emancipação gradual e espontânea da esfera econômica do controle governamental. Pelo contrário, o mercado foi a consequência de uma intervenção consciente, e às vezes violenta, por parte do governo que impôs à sociedade a organização do mercado, por finalidades não econômicas. (...) A fraqueza congênita da sociedade do século dezenove não foi o fato de ser uma

---

<sup>12</sup> Ver Polanyi (1944) capítulo 20.

sociedade industrial e sim uma sociedade de mercado. (Polanyi, K. 1944 [1980] p. 244)

O século XX conheceu o que Polanyi chamou de “A Grande Transformação”. Sua principal característica era a ampliação do papel do Estado nas esferas econômica e social (trabalho, terra e dinheiro). A retirada do trabalho (o contrato salarial deixa de ser um contrato privado e as horas de trabalho, as condições fabris, as modalidades de contrato e o próprio salário básico passaram a ser determinados fora do mercado), da terra (os contratos de arrendamento da terra foram retirados da jurisdição do mercado) e do dinheiro (a administração dos investimentos e a regulamentação da taxa de poupança passaram a ser atividades governamentais) das mãos (decisões privadas) do mercado foram uma transformação radical na organização da vida em sociedade.

A “Grande Transformação” culminou com a emergência do denominado Estado de Bem-Estar Social, em que a maior presença do Estado na economia e o estabelecimento e regulação dos contratos, somados aos diversos esforços na busca pelo pleno emprego, permitiram uma redução da desigualdade de renda e um aumento do bem-estar da sociedade nos países avançados. De acordo com Piketty (2014: 463), essa maior presença do Estado na economia pode ser confirmada pelo fato de que, “a partir dos anos 1920-1930 e até os anos 1970-1980, assistimos a um crescimento considerável da participação dos impostos e das despesas públicas (e, particularmente, das despesas sociais) na renda nacional dos países ricos”.

A construção desse Estado de Bem-Estar Social está intimamente relacionada à dimensão da desigualdade que extrapola a esfera econômica (patrimônio, relação capital trabalho e diferenciação pessoal da renda) e assume a forma de desigualdade social. Como antecipado, o entendimento dessa dimensão social parte da ideia de que os indivíduos se diferenciam em termos de acesso a determinados bens e serviços de uso coletivo, cuja demanda não é necessariamente atendida pela via monetária (poder de compra dos salários) no âmbito do mercado. Grande parte desses bens assumem formas que exigem uma atuação *extra* mercado (Estado) para que uma parcela expressiva da sociedade, de forma coletiva, possa ter acesso.

Em meio às consequências da crise de 1929, Tawney (1931) apontou que a busca pela igualdade não representa a extinção dos diferentes atributos individuais mas, sim, o estabelecimento de políticas que reduzam as desigualdades entre as classes. O papel do Estado, para o autor, deveria ser a busca pela redução da desigualdade e a melhora na distribuição da riqueza por meio de políticas públicas de educação, saúde e proteção ao

trabalho, incentivando direitos coletivos. O autor apontava para a necessidade de reformas que consolidassem a relação entre as esferas social e econômica, orientando-as para a distribuição mais equânime dos frutos proporcionados pelo capitalismo.<sup>13</sup> Dessa forma, pode-se afirmar que a expansão da oferta desses bens e serviços de uso coletivo por parte da ação pública configura uma condição indispensável para enfrentar a desigualdade multidimensional, especialmente em sua dimensão social.<sup>14</sup>

A evolução do capitalismo no período do pós guerra abriu espaço para que a expansão da atuação do Estado criasse um ambiente favorável à redução da desigualdade. Além de a expansão econômica do período ter possibilitado a elevação do emprego, retirando milhões de pessoas da condição de desemprego e da insuficiência de renda, a redução da desigualdade esteve associada ao fato de o Estado ter passado a atuar diretamente na dimensão social da desigualdade. O planejamento, a regulação e o controle garantiram as condições para a expansão da oferta de bens e serviços de uso coletivo, reduzindo o peso e a importância do mercado como fonte exclusiva para sua aquisição. Em outras palavras, o acesso a essa cesta de bens e serviços passava a se dar não mais única e exclusivamente pela via monetária no âmbito do mercado. Isso implica que a garantia das condições mínimas para a reprodução da vida em sociedade, sem ter exclusivamente no salário a fonte para o seu acesso, é uma das formas de se enfrentar a desigualdade a partir dos fundamentos relacionados à sua dimensão social.

A intervenção pública no âmbito da consolidação do Estado de Bem-Estar Social não só atuou na elevação da oferta dos bens e serviços necessários à reprodução da vida em sociedade como:

(...) permitiu [também] 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. (Dedecca, C. S., 2009a p.13)

Segundo Burawoy (1990), o fortalecimento do poder político dos trabalhadores, em decorrência do crescimento econômico e da melhora no nível de salários, contribuiu para a

---

<sup>13</sup> Ver Dedecca (2009a)

<sup>14</sup> Esse tema será tratado com maior profundidade no capítulo dois, a partir da teoria desenvolvida por Keynes.

redução das desigualdades econômica e social e para a consolidação do Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos.<sup>15</sup>

T. H. Marshall (1963: 93) observou, nesse período, que o Estado passou a atuar na esfera social proporcionando o acesso a um “mínimo” dentro de uma cesta de bens e serviços (assistência médica, moradia e educação) ou por meio de uma renda mínima a ser gasta em bens essenciais, como no caso das aposentadorias por velhice, benefícios de seguro e salário-família. O Estado de Bem-Estar Social pode ser entendido como um sistema de bem-estar que reúne um conjunto de medidas que influenciam, interferem e ultrapassam o jogo das forças do livre mercado na busca pelo bem-estar social. Para o autor, a redução da desigualdade ou, mais precisamente, “o grau de igualação” entre classes sociais estaria condicionado a quatro fatores: 1) se o benefício é universal ou é destinado a uma classe social específica; 2) se assume a forma de pagamento em dinheiro ou de prestação de serviços; 3) se o “mínimo” é elevado ou baixo; e 4) a forma de financiamento dos benefícios.

A interpretação de T. H. Marshall (1963) a respeito da ampliação de bens e serviços de forma universal (por exemplo, assistência médica) é de que o efeito direto sobre a renda corrente poderia ser a ampliação da desigualdade econômica entre as classes sociais. Isso ocorreria pelo fato de as camadas superiores da distribuição deixarem de pagar esse tipo de serviço, fazendo com que sua renda disponível para outros gastos aumentasse, desde que a incidência de tributos não compensasse por meio de uma taxaço relativamente mais progressiva. No entanto, para o autor, esse fato é de menor importância em decorrência da promoção, ao ampliar a oferta universal de um bem ou serviço, de “um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande.” (Marshall, T. H., 1963. p.94) A igualdade de *status*, para ele, seria mais importante que a igualdade de renda corrente. As vantagens obtidas por uma renda disponível maior, neste caso, não desapareceriam, mas estariam limitadas a uma área restrita, isto é, ao consumo de bens de uso individual.

Em outras palavras, a expansão da oferta de serviços públicos (infraestrutura social) tem o poder de promover uma alteração profundamente qualitativa da diferenciação social. Em sua visão, o serviço oferecido pelo Estado, alheio à capacidade de comando do

---

<sup>15</sup> Cabe salientar que, nesse contexto, ganharam espaço no mercado de trabalho os contratos de natureza coletiva, permitindo uma maior homogeneização entre os trabalhadores.

dinheiro por parte do usuário/cidadão, passou a ser a norma do bem-estar social. Além disso, afirmava que o direito individual deveria estar subordinado aos planos nacionais, isto é, “as reivindicações individuais devem estar subordinadas à planificação mais ampla do progresso social. (Marshall, T. H., 1963 [1967] p. 97)

A ampliação da oferta de bens e serviços públicos está diretamente relacionada à capacidade de expansão dos investimentos nos setores ligados a esses bens. Ao considerar a expansão desses investimentos, cuja ação do Estado é imprescindível enquanto mecanismo de redução da desigualdade, não se está diminuindo a importância das políticas públicas. Pelo contrário, a afirmação de que os investimentos, orientados, direcionados e impulsionados pelo Estado cumprem um papel relevante na redução da desigualdade social tem como pressuposto a ideia de que as decisões de execução e de incentivo ao investimento foram tomadas a partir de um planejamento governamental. Esse planejamento deve incorporar elementos para a identificação das necessidades da sociedade, capazes de monitorar e avaliar os projetos, os resultados e as próprias ações no âmbito da proteção social e da política pública de cunho social, para tornar mais efetivos os investimentos que pretendem reduzir a desigualdade.

Reconhece-se, dessa forma, que a política social é um mecanismo de mediação entre o investimento em infraestrutura social e o acesso ao bem ou serviço por parte da comunidade. A política social, na verdade, pode ser entendida como parte integrante de um conjunto de mecanismos, cuja “(...) finalidade é alterar situações, sistemas, práticas e comportamentos. Implica, portanto, intervenção.” Essa intervenção tem como pressuposto a definição de trajetórias e a escolha de instrumentos que possam levar à promoção e à priorização de mudanças na esfera social. (Lavinias, L., 2006 p.250)

Como demonstrou T. H. Marshall (1963), a política social do século XX teve um papel fundamental para colocar no centro das atenções a família e o seu lar. Essas políticas aceitaram a responsabilidade de transformar os investimentos habitacionais em acesso às residências construídas. Evidenciou, também, que medidas complementares à expansão da oferta dos bens e serviços públicos como a regulamentação dos aluguéis e os subsídios para moradias, entre outras, mostraram-se relevantes na redução da desigualdade social. Nesse sentido, a construção de moradias, por exemplo, foi parte integrante, não apenas da política econômica mais geral, como também da política social.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> O foco da presente tese não é a política social em si, porém, reconhece-se sua importância como mecanismo para garantir a efetividade e a eficácia da expansão dos investimentos em infraestrutura social. Isso significa a redução da desigualdade via acesso a bens e serviços, ampliados pelos investimentos. Para mais informações

Em síntese, a maior participação do Estado na economia, que se somou ao maior poder de barganha dos sindicatos, permitiu uma transformação no *locus* da reprodução social. Diminuiu-se a importância da esfera privada e do mercado no âmbito dos contratos, onde se exacerbavam as contradições e tensões nas relações econômicas e sociais, e ampliou-se a esfera pública a partir de um conjunto de ações que permitiram a redução da desigualdade em diversas dimensões. Em outras palavras, a regulação estatal dos contratos, o peso maior dos contratos de natureza coletiva, o crescimento econômico, a ação sindical e, especialmente, a ação do Estado na expansão da oferta dos bens e serviços de uso coletivo permitiram que a sociedade vivenciasse uma melhora de sua condição de vida, ampliando seu bem-estar e reduzindo a desigualdade em suas dimensões econômica e social.

### **1.3. Uma nova era de desigualdades**

Levando-se em conta os fundamentos da desigualdade (propriedade da terra, contrato social, a acumulação de riqueza monetária e a subordinação real do trabalho ao regime do capital) e a montagem do Estado de Bem-Estar Social, que emergiu como um mecanismo de enfrentamento da desigualdade associada à ampliação do acesso a bens e serviços de uso coletivo, percebe-se que a desigualdade assume formas distintas que se materializam em duas dimensões básicas: uma de natureza econômica (patrimônio imobiliário e financeiro, distribuição funcional e pessoal da renda) e uma de natureza social (acesso aos elementos que permitem a reprodução da vida em sociedade).

A sociedade tem vivenciado transformações na forma como as suas necessidades básicas são atendidas. O avanço do capitalismo tem contribuído para ampliar e aprofundar esse processo, transformando e ampliando o número de dimensões pelas quais a desigualdade se manifesta. Isso implica em mudanças, não apenas na condição desigual da sociedade mas, também, nas relações entre economia, política e sociedade. Todas essas mudanças, segundo Fitoussi e Rosanvallon (1996), têm se processado em quatro fases:

A primeira, a partir do século XVII, levou a instauração do Estado moderno dando forma e consistência ao território e à nação. Num segundo tempo, no século XVIII, a sociedade civil emancipou-se, permitindo o surto da economia de mercado e o desenvolvimento de uma certa autonomia individual. No século XIX, a grande viragem consistiu numa ‘invenção do social’, que permitiu a reorganização das condições da vida em comum e o exercício da solidariedade, que nem o Estado clássico nem o mercado eram capazes de assumir. O século XX pôde acreditar por

---

sobre as políticas sociais adotadas no período do pós-guerra (período do chamado Estado de Bem-Estar Social) na Inglaterra, na França e na Alemanha, ver Marshall (1963) capítulo 8.

um momento ter consolidado este edifício através dos regimes de proteção social. Mas ei-lo doravante abalado pela internacionalização da economia e pela crise do Estado Providência. Por isso, é de fato uma quarta viragem que devemos hoje enfrentar, no que se refere à reformulação das condições do laço social e cívico na era da Europa e da mundialização. (Fitoussi, J.; Rosanvallon, P., 1996 [1997] p. 2)

O cenário de redução das desigualdades nos anos de ouro da economia mundial, lastreados pela constituição do Estado de Bem-Estar Social e pela expansão da oferta de serviços e benefícios garantidos pelo Estado, passou e ainda passa por contestações. Segundo esses autores, esse quadro teve seus pilares abalados e seu rumo alterado pelos movimentos mais gerais da economia, com reflexos sobre a esfera social. A quarta fase, que consolida o que os autores chamaram de “A Nova Era das Desigualdades”, diz respeito ao avanço do capital em direção a novos espaços na sua busca incessante pela valorização, encontrando na internacionalização da produção e na ampliação do processo de financeirização os caminhos para tal<sup>17</sup>. Isso certamente trouxe consequências, não só para a esfera da regulação pública, como para a reprodução social da vida. O avanço da iniciativa privada sem qualquer tipo de regulação, orientação ou controle sobre os setores produtores de bens e serviços públicos, em grande medida sob a responsabilidade do Estado, poderia trazer obstáculos para a redução a redução da desigualdade social. Isso obrigaria a sociedade a recorrer aos mecanismos de mercado para ter acesso aos bens e serviços que garantem a reprodução da vida em sociedade.

A experiência histórica tem demonstrado um movimento notório de ampliação da desigualdade, especialmente a econômica (renda e patrimônio), no período posterior aos anos 1970. Esse processo ocorreu em grande parte dos países ricos, com destaque para os Estados Unidos da América e aqueles em que o Estado de Bem-Estar Social atingiu um estágio mais desenvolvido, como é o caso da França.<sup>18</sup> Segundo Fitoussi e Rosanvallon (1996):

---

<sup>17</sup> A ideia de “financeirização da riqueza” está intimamente relacionada ao peso e à influência dos ativos financeiros nas economias modernas. A partir dos anos 1980, a composição da riqueza social se alterou. A participação dos haveres financeiros na composição da riqueza privada ampliou-se veloz e reiteradamente. Tanto as classes médias (através de fundos de investimentos, fundos de pensão e/ou seguro e de carteiras de títulos e ações) quanto as empresas ampliaram expressivamente a posse de ativos financeiros. Estas últimas passaram a utilizar esses ativos para além da função de reserva de capital para efetuar futuros investimentos. A acumulação de ativos financeiros assumiu um papel central nas decisões dos agentes (famílias e empresas) quanto à gestão da riqueza capitalista. Ver Braga (1993) e Coutinho e Belluzzo (1998).

<sup>18</sup> Para mais detalhes sobre a evolução histórica da desigualdade econômica ver Piketty (2014). Piketty (2014: 24) analisa um conjunto de informações sobre a desigualdade econômica em diversos países, a partir do conceito de renda que, segundo o autor, se divide em dois componentes: “os rendimentos derivados do trabalho (salários, emolumentos, gratificações, bônus, renda do trabalho não assalariado, além de outras rendas remuneradoras do trabalho, de acordo com os estatutos jurídicos aplicáveis em cada caso) e a renda do capital (aluguéis, dividendos, juros, lucros, ganhos de capital, royalties e outros rendimentos obtidos do simples fato de ser dono do capital sob a forma de terras, imóveis, ativos financeiros, equipamentos industriais etc., qualquer que seja a denominação jurídica indicada).

Há dois motivos de sofrimento que para começar se sobrepõem no mal-estar contemporâneo. O mais visível é o que procede das alterações económicas. Mas há também um segundo, mais subterrâneo, que remete para os efeitos destrutivos do individualismo moderno. A crise que atravessamos é assim indissociavelmente económica e antropológica; é, ao mesmo tempo uma crise da civilização e uma crise do indivíduo. (Fitoussi, J.; Rosanvallon, P., 1996 [1997] p. 2)

Na visão dos autores, há três crises em curso: a primeira é a crise das instituições de instauração dos laços sociais e da solidariedade (Estado de Bem-Estar Social); a segunda é a do mundo do trabalho (relação entre economia e sociedade); e a terceira é a crise do modo de constituição das identidades individuais e coletivas (crise do indivíduo).

Essa visão deixa claro que, além de transformar a vida em sociedade, o desenvolvimento capitalista criou recursos em abundância, mas não solucionou o problema distributivo. Segundo os autores, esse processo agravou velhas e novas desigualdades, o que tem tornado o fenómeno cada vez mais complexo e ampliado suas formas e dimensões. Para eles, existe um movimento de coexistência entre desigualdades velhas e novas, ou, como as denominam, estruturais (tradicional) e dinâmicas, oriundas da própria lógica de funcionamento e da “evolução diferenciada do sistema” (Fitoussi e Rosanvallon, 1996, p. 43).

De acordo com os autores, as desigualdades estruturais ou económicas (originárias da forma de inserção no processo de produção – acesso ao mercado de trabalho e da diferenciação/hierarquização dos rendimentos do trabalho) já se encontrariam interiorizadas pela sociedade; o que não significa dizer que essas sejam legítimas, mas sim que se mostram recorrentes e que se apresentam como parte fundante da própria configuração e da forma de produção no capitalismo.

As desigualdades dinâmicas, também decorrentes da evolução do sistema, representariam as diferenciações entre os distintos grupos sociais. As transformações ocorridas no capitalismo proporcionaram novas formas de desigualdades, que os autores consideraram friccionais. No momento em que essas novas formas extrapolam o carácter transitório e se perpetuam ao longo do tempo, o resultado é a divisão e a segregação entre os grupos sociais, o que leva, em última instância, a um processo de exclusão. De forma mais precisa, ainda que se observasse uma divisão equânime dos resultados da produção agregada, a lógica do sistema imporá uma situação de distanciamento entre os distintos grupos sociais, como, por exemplo, a perpetuação das desigualdades de gênero e/ou de raça/cor da pele.

Segundo Fitoussi e Rosanvallon (1996), a percepção de crescimento das desigualdades pode se dar por três motivos: devido ao enfraquecimento dos princípios de igualdade na estrutura social; pelo crescimento das desigualdades estruturais, como as desigualdades de rendimentos, de despesas, de patrimônio, de acesso à educação, entre outras;

e por causa do surgimento de novas desigualdades, em decorrência das evoluções técnica, jurídica e/ou econômica.

Essas novas desigualdades passaram a assumir formas específicas, como a diferenciação no âmbito dos contratos de trabalho (novas formas de contratação, trabalhos temporários, terceirização e trabalho precário), as desigualdades de gênero e de grupos étnicos quanto à inserção no mercado de trabalho, as diferenças regionais, a desigualdade entre gerações (associadas à previdência ou à dificuldade de inserção do jovem no mercado de trabalho), as disparidades provenientes da regressividade do sistema tributário; e, por fim, as desigualdades associadas à vida cotidiana.<sup>19</sup>

Esses aspectos sugerem que a desigualdade é, de fato, um fenômeno multidimensional que assume formas que escapam daquelas associadas à esfera econômica e social. No entanto, as desigualdades do cotidiano são relativamente mais relevantes, justamente por estarem associadas à condição de reprodução da vida em sociedade.

Por guardarem forte relação com a dimensão social da desigualdade, as formas da desigualdade relacionadas ao cotidiano das pessoas são fundamentais. Essas representam obstáculos e dificuldades imediatas pelas quais a sociedade deve passar. Ou seja, as formas associadas ao bem-estar e à condição de vida representam uma parcela expressiva do fenômeno como um todo, especialmente por englobar elementos como, por exemplo, o acesso à saúde (e se esta é de qualidade); os problemas associados à habitação; o acesso aos equipamentos públicos como parques, creches e os de lazer em geral; as dificuldades de mobilidade urbana e de tempo gasto no trajeto da casa para o trabalho e, principalmente, a acentuação dos contrastes entre centro e periferia das cidades. De modo geral, essas fontes de desigualdade afetam sobremaneira a vida das pessoas pois, além de exacerbarem as dificuldades do dia a dia, apresentam um caráter cumulativo.

Uma abordagem multidimensional da desigualdade deve compreender a importância desses fenômenos e reconhecer a coexistência entre velhas e novas desigualdades; não pode ignorar o caráter dinâmico e complexo que esse fenômeno assume; deve permitir que se qualifiquem e quantifiquem as informações disponíveis sobre os elementos que conformam a desigualdade em toda a sua complexidade. É necessário, também, que esta abordagem possibilite o entendimento da condição social e da diferenciação entre os grupos/categorias sociais e que seja capaz de orientar uma estratégia para o seu

---

<sup>19</sup> Para uma discussão mais aprofundada, ver Fitoussi e Rosanvallon (1996), capítulo 2.



#### **1.4. Desigualdade para além da renda obtida no âmbito do mercado**

É evidente a existência de uma relação indissociável entre capitalismo e desigualdade, bem como de problemas recorrentes associados ao desenvolvimento do próprio sistema. Por isso, faz-se necessário o entendimento da desigualdade como parte desse processo, evidenciando suas especificidades oriundas das próprias formas de organização econômica e social. Em outras palavras, deve-se levar em conta o papel importante desempenhado pelos impactos das transformações das bases produtivas, que alteram a distribuição do excedente em favor do capital, e a complexa gama de instituições que constituem o sistema e que atuam, também, na forma como o excedente é distribuído.

Reconhecendo-se a complexidade desse quadro, este capítulo pretende contribuir para o debate de forma a extrapolar para além da dimensão econômica e, mais precisamente, da renda, a análise da desigualdade, entendendo essa como um fenômeno multidimensional. Para tanto, o primeiro passo é explorar o conceito de renda que, somado à dimensão patrimonial, conformam a dimensão econômica desse fenômeno. Segundo Dedecca (2009b), foram os ensaios produzidos nas décadas de 1930 e 1940, por Hicks (1939, 1940 e 1948), que nortearam o conceito amplamente utilizado pelos pesquisadores sobre o tema e influenciaram sobremaneira a definição da metodologia usada na mensuração do produto, no âmbito das Contas Nacionais.

A visão de Hicks (1940) parte da ideia de renda social, cuja definição é a de uma coleção de bens e serviços avaliados em termos monetários. Para o autor, essa definição carrega dois problemas: identificar o número correto de bens e serviços reais a serem incluídos e decidir sobre qual o melhor valor monetário para reduzir a coleção desses bens e serviços a um denominador comum. Sua preocupação, para além de mensurar a renda social, era a quantificação do bem-estar econômico, baseada na ideia de satisfação de necessidades individuais.

O critério definido por Hicks (1940) está intimamente relacionado à capacidade de consumo, através da renda monetária no âmbito do mercado. Sua aplicação prática não reside em contar as quantidades de mercadorias adquiridas e avaliar seu preço de mercado. A ideia é avaliar os gastos agregados, em valores monetários, e corrigi-los pelas mudanças nos preços, através da utilização de índices de preços. A chave para a mensuração do bem-estar encontrar-

se-ia na escolha dos índices de preços, com base nos valores de varejo e não de atacado, e dos valores após a incidência de impostos ou subsídios.<sup>21</sup>

O autor incorporou ao conceito de renda individual, ainda que não contabilizando os impostos diretos, a ideia de renda monetária excedente ao valor real do patrimônio individual para definir o conceito de renda disponível. Sua contribuição está na ampliação da noção de renda monetária, por escapar da renda como resultado exclusivo da atividade produtiva ou do trabalho. Isso quer dizer que o conceito de renda passou a ser tratado a partir da ótica da renda disponível. No entanto, com base no trabalho de Eisner (1989), percebeu-se que o conceito desenvolvido por Hicks (1940), renda disponível para o consumo não contemplava alterações no estoque de riqueza real. Para o autor, ao seguir esses passos, Hicks se distanciava das medidas usuais de renda individual, lucros corporativos e/ou dos agregados da renda pessoal e nacional<sup>22</sup>.

Na interpretação de Zacharias (2002), a motivação de Hicks (1940) para a definição de rendimento é puramente subjetiva, evidenciando que tal definição facilitaria uma "conduta prudente" do indivíduo. Nesse sentido, o significado central da renda também seria subjetivo, em decorrência de o seu conceito ser formulado em termos de expectativas dos indivíduos. Na realidade, para Zacharias (2002: 2), Hicks considerava apenas definições subjetivas de renda, teoricamente significativas porque, em seu entendimento, apenas elas eram relevantes para as decisões individuais de consumo no âmbito do mercado.

A contribuição para o debate sobre o tema da renda feita por Kuznets (1948a e 1948b), diz respeito à dificuldade de se mensurar os impactos sobre a renda disponível para os indivíduos das distintas formas de gastos públicos e das alterações na composição dos impostos.<sup>23</sup> O trabalho de Kuznets (1955) foi pioneiro no entendimento da necessidade de extrapolação do conceito de desigualdade para além da capacidade de consumo oriunda da renda corrente, evidenciando, assim, a necessidade de mensuração dos bens e serviços prestados pelo Estado. O autor também contribuiu ao apresentar novas noções ao estudo da

---

<sup>21</sup> Apesar de reconhecer a importância dos bens públicos para o bem-estar, Hicks (1940: 115) afirma que: "(...) first of all, that since the Public Services do not enter into the market mechanism, there are strong grounds for the view that they are better excluded altogether from National Income calculations. To do this would be perfectly legitimate provided we were prepared to interpret Economic Welfare in a sufficiently narrow sense; provided we only reckoned on our list goods produced for the market and were prepared to accept the assumption of constant wants in terms of those goods. In a fairly *laissez-faire* economy, this might perhaps be a wise solution; we should not be narrowing down the problem very much and we should get a perfectly clear and consistent index of economic welfare, as far as it went. Even when the economic activities of government are extensive, the Social Income of Private Goods does not lose all its significance."

<sup>22</sup> Ver Hicks (1939), Hicks (1940), Hicks (1948).

<sup>23</sup> Ver Kuznets (1948a), Kuznets (1948b) e Dedecca (2009b).

desigualdade, incorporando elementos como: o papel das instituições públicas, a noção de renda disponível que contemplaria a renda monetária acrescida do resultado líquido das taxas e impostos, as transferências públicas e/ou o consumo não monetários<sup>24</sup>, a renda advinda de ativos e a renda auferida com a transferência de ativos não monetários entre gerações (patrimônio)<sup>25</sup>.

Ainda que o papel do Estado e dos investimentos por este encabeçados tenham garantido a ampliação da oferta de diversos bens e serviços necessários ao entendimento da desigualdade como um fenômeno multidimensional, o contexto do pós-guerra deu respaldo para que o conceito de renda derivada do trabalho e das transferências públicas monetárias assumissem um papel central no debate sobre o tema da desigualdade naquele período. O crescimento econômico dos anos dourados do capitalismo, período que se estendeu do início dos anos 1950 ao final dos anos 1970, permitiu a redução da desigualdade de renda nas economias capitalistas desenvolvidas. Esse contexto contribuiu ainda mais para a vitória teórica e a utilização do conceito de renda proposto por Hicks para o estudo da desigualdade.<sup>26</sup> O fato de esse cenário se dar sobre as bases de uma sociedade salarial, com predominância das rendas do trabalho das transferências públicas de renda monetária, também contribuiu para que a renda assumisse esse papel central no debate sobre a desigualdade.

O debate desse período esteve concentrado, em grande medida, na dimensão econômica da desigualdade, isto é, na renda, o que não configurou uma exclusividade dos anos do pós-guerra. Apesar de se dedicarem a esse dimensão, alguns estudos buscaram avançar no tratamento da desigualdade. Dentre os mais recentes destacam-se os trabalhos do *Canberra Group* (2001), apoiado por instituições como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e ILO (2003), elaborado no âmbito da Conferência dos Estatísticos do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Segundo Dedecca (2009b), esses estudos, ainda que se utilizem da análise da renda domiciliar, trazem uma contribuição importante ao proporem a contabilização de três formas de renda, ainda pouco exploradas, a saber: as transferências públicas via serviços diretos; a renda implícita advinda da posse do domicílio; e a renda do patrimônio e da

---

<sup>24</sup> Consumo não monetário representa o acesso a bens e/ou serviços de uso coletivo, ofertados pelo poder público, sem uma contrapartida monetária, como, por exemplo, o pagamento de uma tarifa pela utilização de um parque e/ou de uma praça.

<sup>25</sup> De acordo com Kuznets (1955: 1), a análise da desigualdade de renda deveria considerar como renda, a renda nacional per capita do país, isto é, aquela "(...) received by individuals, including income in kind, before and after direct taxes, excluding capital gains." Sobre esse ponto, ver, também, Dedecca (2009b).

<sup>26</sup> Sobre o crescimento econômico dos "Anos Dourados" ver Hobsbawm (1995) parte 2, capítulo 9.

produção de bens para próprio consumo. Existe uma clara preocupação com as rendas de fontes não monetárias e de patrimônio, isto é, com as formas de rendas associadas à moderna institucionalidade do capitalismo.

Essa institucionalidade ganha um peso importante à medida que diversos setores da atividade econômica tiveram no Estado o elemento determinante para a sua constituição e seu funcionamento, o que impactou diretamente as condições de vida da população. Segundo Polanyi (1944), mais que alterar a forma como se enxergavam as contribuições do papel do Estado para a vida das pessoas, era necessário entender que um regime de auto regulação para a economia capitalista não seria capaz de garantir as necessidades para o funcionamento do capital, do trabalho e da própria sociedade, pois a evolução do próprio sistema, a ampliação da complexidade da produção e as mudanças de organização exigiriam cada vez mais a presença de uma força extra mercado. Dessa forma, era essencial que o Estado fosse impelido a regular e, em determinadas circunstâncias, agir de forma ativa e direta no processo de produção.

A maior presença do Estado na economia, especialmente no período posterior à segunda guerra, produziu, para além da regulação, bens e serviços de acesso extra mercado, cuja demanda não dependia exclusivamente da capacidade de consumo da população, em termos monetários. Nesse contexto, desenhou-se um quadro em que, não apenas o mercado atendia às necessidades geradas pela evolução do sistema, mas o poder público passava a ter um papel relevante na concepção do bem-estar para a sociedade. É evidente que o acesso a esses bens não mercantilizados distinguiu o nível de bem-estar dos indivíduos e das famílias do poder de compra associado à renda corrente.

A presença cada vez mais marcante do Estado no fornecimento de diversos bens e serviços como saúde, educação e transporte alterou de certa forma a preponderância da renda como ferramenta exclusiva de mensuração do bem-estar e da desigualdade nas economias capitalistas. Por exemplo, o serviço público de saúde teve seu risco econômico distribuído por toda a sociedade, desvinculando o acesso/atendimento da capacidade de remuneração dos indivíduos. Desse modo, a política pública de cunho social elevou o bem-estar no capitalismo contemporâneo, contribuindo para a construção da condição de cidadania.<sup>27</sup>

O trabalho de Nordhaus e Tobin (1973) faz um esforço no sentido de reafirmar a importância do crescimento econômico para a melhoria do bem-estar e propõe uma forma de

---

<sup>27</sup> Esse tema foi explorado por Kuznets (1948b), que abordou a impossibilidade de se analisar os custos de fatores e o preço de mercado para a construção da renda social. Sobre o tema da cidadania e sua relação com a consolidação do Estado de Bem-Estar Social, ver T. H. Marshall (1963).

mensuração a partir do rearranjo das Contas Nacionais. A chave para a construção de um indicador de bem-estar, segundo os autores, está na separação entre o que de fato é produzido (indicador de PIB e/ou PIB per capita) e aquilo que será consumido pela população (indicador de bem-estar). Segundo os autores, as contas nacionais são as principais ferramentas dos economistas para a análise de curto prazo em termos de previsão e da promoção de políticas. Os ajustes propostos passam pela reclassificação do produto em despesas de consumo (investimento e bens intermediários), pela imputação de alguns valores, como no caso dos serviços ao consumidor como lazer e do produto do trabalho doméstico e, por fim, pela correção de alguns dos desconfortos causados pela urbanização. O ponto central da proposta dos autores está na imputação dos valores monetários, assim como é feito para a renda advinda da posse de uma residência, o que implica no não pagamento de aluguel, de bens de consumo duráveis e da utilização de bens e serviços advindos de investimentos públicos, que não possuam transações de mercado.

Wolff *et al.* (2009), mantendo o foco na mensuração da renda monetária, expandiram os conceitos de desigualdade e de bem-estar da sociedade ao incorporarem outras transferências não monetárias e também a renda associada ao estoque de riqueza. Segundo Dedecca (2009b), a criação do índice *Levy Institute Measure of Economic Well-Being* (LIMEW) traz algumas inovações metodológicas ao utilizar a renda da posse de ativos financeiros e de propriedades não destinadas ao uso próprio, as transferências não monetárias governamentais e o consumo de bens públicos.

O indicador proposto por esse estudo expande o conceito de renda dos indivíduos e das famílias ao considerar o poder desempenhado pela posse de ativos financeiros, buscando mensurar o diferencial entre possuidores e não possuidores quanto ao bem-estar e a desigualdade patrimonial monetária/financeira. Contrariando o conceito de Hicks anteriormente abordado, para esse estudo, o estoque de riqueza não se apresenta como um fator que pode ser desprezado; pelo contrário, possui um papel relevante para o entendimento do fenômeno da desigualdade. Como apontou Marx e reconheceu Keynes ao longo de suas obras, o capitalismo é um modo de produção intrinsecamente concentrador, em que, a propriedade e a acumulação da riqueza são peças importantes na perpetuação das desigualdades na sociedade. A concentração da riqueza, apesar de representar um estoque e não um fluxo, como é o caso da renda corrente, ao garantir às famílias mais ricas a capacidade de proporcionar uma melhor educação a seus filhos, maior acesso à cultura e à tecnologia da

informação, amplia as desigualdades intergeracionais, como bem apontaram Fitoussi e Rosanvallon (1996)<sup>28</sup>.

Torna-se claro que os esforços feitos na tentativa de ampliar o conceito de renda, para além daquela auferida no âmbito do mercado de trabalho, evidenciam os limites do tratamento tanto do bem-estar quanto da desigualdade em seu conceito mais amplo. O foco exclusivo em sua dimensão econômica pode ocultar que a melhoria do bem-estar e a redução da desigualdade podem estar associadas ao acesso a bens intangíveis, não monetizados, como é o caso da educação ou da saúde públicas. Em outras palavras,

Hoje, os indivíduos e famílias continuam dependentes do trabalho para viabilizar parte importante de seu padrão de consumo. Contudo, a renda auferida no mercado de trabalho é complementada por um conjunto de bens e serviços que são obtidos através de relações não mercantis. Ademais, bens e serviços intangíveis e não mercantis são preservados e retransmitidos no interior das famílias entre gerações. E, finalmente, uma parcela da sociedade preserva e repassa um estoque de bens (patrimônio) para a próxima geração, o qual gera renda no presente e permite igual processo no futuro, afetando a capacidade de consumo e de bem-estar das famílias e, por consequência, modificando positiva ou negativamente a situação de desigualdade. (Dedecca, C. S. 2009b p. 14)

As tentativas de agregar ao debate a ideia de que o estudo da desigualdade não deve estar circunscrito à dimensão econômica no âmbito do mercado (por exemplo, à renda monetária corrente), têm como fundamento a consciência da existência de bens e serviços afetando a vida cotidiana e a condição de vida em sociedade que não dependem exclusivamente do poder de compra individual. Dessa forma, reconhece-se que a mensuração e o dimensionamento da desigualdade, em uma sociedade capitalista, não pode desconsiderar o papel desempenhado pelo poder público. Esse deve ser levado em consideração pelo seu papel em garantir o acesso aos bens e serviços não mercantilizados e por possuir os mecanismos capazes de impedir a perpetuação da desigualdade intergeracional pela transferência indiscriminada de patrimônio (por exemplo, através da tributação de heranças)<sup>29</sup>.

Assim como apontou Keynes (1930d), o capitalismo é capaz de suprir as necessidades da sociedade através da criação dos bens e serviços necessários à reprodução da vida. No entanto, o sistema não é capaz, por si só, de garantir de forma igualitária a distribuição dos frutos do progresso. Nesse sentido, é razoável pensar que, para o dimensionamento da desigualdade, não bastam indicadores que quantifiquem apenas o crescimento das forças produtivas ou mesmo a distribuição da renda gerada no âmbito do mercado, mas, também, uma forma de análise da distribuição dos frutos do desenvolvimento

<sup>28</sup> Ver também Tawney (1931), Webb e Webb (1923) e Dedecca (2009b).

<sup>29</sup> Sobre a evolução da desigualdade associada a herança, ver Piketty (2014), capítulo 11.

do capitalismo garantidos pela via não monetária no âmbito da ação do poder público e das instituições.

### 1.5. Desigualdade Multidimensional: abordagens e metodologias

A elaboração de uma abordagem multidimensional da desigualdade deve partir de uma avaliação socioeconômica do fenômeno, buscando contemplar sua complexidade e suas dimensões para além daquelas associadas à renda monetária. Em outras palavras, a mensuração da desigualdade deve considerar as distintas dimensões que esse fenômeno apresenta, sendo capaz de acompanhar o próprio desenvolvimento do capitalismo e das mudanças que este impõe à própria condição da desigualdade na sociedade.

Nesse sentido, um passo importante em direção ao estudo da desigualdade sob a ótica multidimensional foi dado pelos estudos de Atkinson (1970) e Kolm (1969), que incorporaram a dimensão social da desigualdade através de modelos unidimensionais. Dos procedimentos propostos por esses autores, derivaram-se índices de desigualdade univariados de avaliação social. A metodologia de construção de um índice de desigualdade, nos moldes por eles propostos, foi popularizada por Sen (1973) e consolidada em um indicador denominado  $I^{AKS}$ .<sup>30</sup>

A análise por eles desenvolvida foi generalizada para distribuições multivariadas por Kolm (1977), Atkinson e Bourguignon (1982) e Tsui (1995), o que tornou ainda mais complexa a análise da desigualdade, fortalecendo seu entendimento como um fenômeno multidimensional. Enquanto Kolm (1977) analisou as propriedades das funções de bem-estar social (FBS) e o *ranking* correspondente das suas distribuições, Atkinson e Bourguignon (1982) avaliaram as condições de dominância estocástica de primeira e de segunda ordem de distribuições multivariadas.

O esforço desses autores foi amplamente difundido por Amartya Sen em grande parte de sua obra, que serviu e serve de substrato para o conceito e as medidas de desenvolvimento humano no âmbito institucional do PNUD. Essa instituição, foco da última seção deste Capítulo, contribuiu para retomar o debate sobre a desigualdade nos anos 1990, reforçando a necessidade de se ampliar o entendimento da desigualdade para além da renda. Os estudos de Amartya Sen são reconhecidos mundialmente por adotar um posicionamento

---

<sup>30</sup> Para mais detalhes sobre a construção do índice  $I^{AKS}$ , ver Weymark (2004).

em favor da ótica multidimensional dos problemas, associados às desigualdades em termos de condição de vida, bem-estar e nível de desenvolvimento entre os países.

Lugo (2005) destaca na literatura dois procedimentos distintos: a abordagem de duas etapas propostas por Bourguignon (1999) e Maasoumi (1986 e 1999) e os índices multidimensionais de desigualdade baseados em uma etapa, elaborados por Tsui (1995 e 1999). Na primeira abordagem, a etapa inicial é criar uma única medida multidimensional para cada indivíduo/domicílio que pode ser expressa em unidades de bem-estar e a segunda etapa é aplicar algum índice de desigualdade univariada, como por exemplo os índices de Gini ou de Theil para os valores encontrados. A segunda abordagem consiste na medição da desigualdade a partir de uma função de avaliação dos atributos definidos previamente. Segundo Weymark (2004), Tsui (1995) forneceu uma generalização de múltiplos atributos do índice de desigualdade univariada de Kolm (1977). Na realidade, essa generalização do índice de desigualdade de Atkinson-Kolm-Sen ( $I^{AKS}$ ) mede a desigualdade de uma matriz de distribuição pela fração do valor total de cada atributo, que pode ser destruída se todos os atributos forem equalizados e a distribuição resultante for indiferente para a distribuição original.<sup>31</sup>

Para Lugo (2005), essas duas abordagens são consistentes tanto com a ótica do bem-estar, em que a Função de Bem-Estar Social (FBS) representa a forma como a sociedade valoriza os níveis individuais dos atributos, quanto com qualquer outro tipo de abordagem que não foque no bem-estar e que encontre no índice composto uma forma possível de resumir as informações sobre os indivíduos de acordo com os atributos, isto é, uma Função de Avaliação Social (FAS), onde o bem-estar individual é dependente dos seus atributos.

A proposta de Maasoumi (1986, 1999) utiliza uma medida que permite a comparação de distribuições multidimensionais de bem-estar individualizadas. Como sua preocupação é o estudo da distribuição multivariada dos atributos e dos indivíduos, é necessário que o índice que representa a medida de desigualdade no agregado tenha uma distribuição parecida com as distribuições dos múltiplos atributos. Para criar esse índice com a menor distorção ou divergência possíveis, o autor utiliza-se da teoria da informação para avaliar a divergência, ou a distância, entre as distribuições. Seu argumento é que os benefícios dessa forma de abordagem estão na possibilidade de escolher medidas gerais de entropia (por exemplo, o índice de Theil), de decompor as contribuições de cada atributo para a medida

---

<sup>31</sup> Ver Weymark (2004: 11)

geral de desigualdade multivariada e de avaliar as diferenças dentro e entre os distintos grupos populacionais.<sup>32</sup>

Bourguignon (1999) propõe uma medida de desigualdade multidimensional que pressupõe uma ligação mais direta com a função de avaliação social (utilitarismo padrão) por critérios de dominância estocástica, como em Kolm (1977). Com uma normalização semelhante àquela desenvolvida por Tsui, o bem-estar social máximo (entendido como o somatório dos bem-estar individuais) seria alcançado no ponto de perfeita igualdade, onde cada pessoa possuiria o mesmo valor (a média) para cada atributo.

Lugo (2005) aponta que, na proposta de Tsui (1999), falta uma exploração explícita do significado dos parâmetros utilizados pelo autor, o que dificultaria o entendimento do papel desempenhado pelos parâmetros e seus pesos. Também não ficaria claro o grau de substituição entre os atributos e o grau de desigualdade. No entanto, a contribuição central de Tsui (2002) está no balanço, que o autor faz, entre a utilização da renda e o que ele chamou de método direto, isto é, aquele que considera cada necessidade básica. Sua ideia é utilizar a renda, sem perder o foco no conceito de multidimensionalidade.

A contribuição de Lugo (2005) diz respeito à inclusão de uma medida de elasticidade de substituição ao índice de Bourguignon (1999). A autora chega a um grupo de índices que, segundo ela, se mostram vantajosos por satisfazerem um conjunto de propriedades desejáveis e “critérios de majoração”<sup>33</sup> propostos pela literatura, além de distinguir de forma explícita os diferentes papéis e pesos dos parâmetros incluídos no índice, que segundo ela não foram feitos por Tsui (1999).<sup>34</sup>

Outra forma de abordagem da desigualdade em seu conceito mais amplo é o que se denominou de generalização multidimensional do índice de Gini. Gajdos and Weymark (2003) e Weymark (2004) apresentam esse conceito em complemento às generalizações unidimensionais propostas por Weymark (1981). Neste último trabalho, o autor afirma que o Gini, enquanto função de avaliação social, embora apresente uma série de características desejáveis, faz alguns julgamentos distributivos que se mostram arbitrários. Weymark (2004), dessa forma, apresenta uma técnica de generalização multidimensional do Gini que possui a propriedade de agregação em dois estágios, utilizando um critério que cria um *ranking* dos casos de acordo com os atributos. No entanto, diferentemente de Maasoumi (1986), Tsui

---

<sup>32</sup> Ver também Lugo (2005)

<sup>33</sup> Tradução do original “majorization criteria”, ver Lugo (2005: 6)

<sup>34</sup> “The indicators utilised are real per capita household income, life expectancy at birth (as given by gender and city), and years in the formal educational system.” (Lugo, 2005 p. 19)

(1995) e Maasoumi (1999), a ordem de agregação é invertida. Primeiro as distribuições de cada atributo são agregadas por meio de funções generalizadas univariadas do Gini e, em seguida, os valores dessas funções são agregados em uma avaliação global.<sup>35</sup>

Segundo Savaglio (2002), a contribuição de Mosler (1991) é relevante para o debate por considerar vários atributos para descrever condições sociais individuais e por utilizar diversos critérios de avaliação. Segundo o autor, comparações de bem-estar são baseadas na aplicação simultânea de um conjunto de funções que dependem dos múltiplos atributos dos indivíduos. A contribuição de Mosler (1991) foi usar funções de avaliações sociais que podem ser representadas como a soma das funções de avaliação das condições de cada indivíduo, a fim de comparar os níveis de bem-estar individual em uma estrutura puramente ordenada. As formas parciais multidimensionais de bem-estar, e a classe de funções selecionadas de avaliação social, mostram-se coerentes com as ordenações. A originalidade reside na nova abordagem para o bem-estar dos ordenamentos multidimensionais, que permite a comparação dos dotes individuais a um nível crítico, ou seja, uma dotação mínima de bens e serviços.

Com base na mesma ótica que considera o bem-estar como forma de mensurar a desigualdade, os estudos de Osberg e Sharpe (2002 e 2006) também deram uma contribuição importante. Os autores apresentam a missão de quantificar não apenas o nível de bem-estar econômico, mas também a desigualdade multidimensional, a partir de critérios que se mostrassem capazes de captar a evolução das condições de distribuição dos recursos econômicos produzidos na sociedade. Os autores definem, para tanto, quatro dimensões: 1) fluxos de consumo per capita efetivo, que incluem o consumo de bens e serviços comercializados, serviços governamentais, fluxos efetivos per capita da produção familiar, lazer e mudanças no ciclo de vida; 2) acumulação social líquida de estoques de recursos produtivos, incluindo a acumulação líquida de capital tangível, estoque habitacional, mudanças líquidas no valor dos estoques de recursos naturais, os custos ambientais, mudanças líquidas no nível de endividamento externo, acumulação de capital humano e estoque de investimento em pesquisa e desenvolvimento; 3) distribuição de renda, incluindo a intensidade da pobreza (incidência e profundidade) e da desigualdade de renda; e 4)

---

<sup>35</sup> Outras abordagens sobre as generalizações da Curva de Lorenz e do índice de Gini podem ser vistas em Koshevoy e Mosler (1996), Savaglio (2002) e Decancq e Lugo (2009).

insegurança econômica quanto à perda do emprego, ao desemprego, à doença, à desintegração familiar e à pobreza na velhice (Osberg, L. e Sharpe, A., 2002 p. 295)<sup>36</sup>.

Assim como Osberg e Sharpe (2002), o estudo de Smeeding *et al.* (1993) corrobora a ideia de que o bem-estar individual não pode ser definido apenas pela renda, devendo englobar outras dimensões como o acesso aos serviços sociais de educação e saúde, além de considerar a posse do imóvel como um fator relevante para a mensuração do indicador.<sup>37</sup>

Segundo Bibi (2005), apesar de Smeeding *et al.* (1993) apresentar uma abordagem que considera os aspectos não monetizados do bem-estar, o estudo apresenta algumas limitações como: 1) as imputações atribuídas aos serviços sociais para os domicílios mais pobres sobrestimariam os benefícios ao bem-estar dessa população; e 2) o método adotado não possibilitaria a compensação entre as diferentes dimensões do bem-estar. Para Bibi (2005), a incorporação dos serviços governamentais proposta por Pradhan e Ravallion (2000) resolveria o problema da superestimação dos benefícios ao bem-estar, porque passariam a considerar outros elementos como: consumo de alimentos, vestuário, habitação, transporte, participação escolar de crianças, educação e saúde.

De modo geral, como mostra Sen (2000a), a adoção de abordagens multidimensionais faz-se necessária não apenas para a mensuração dos fenômenos da desigualdade como também os da pobreza<sup>38</sup> e do desenvolvimento social e humano, porque a

---

<sup>36</sup> Com o objetivo de avançar em um método multidimensional para abordar o tema da desigualdade, os autores contribuíram sobremaneira ao debate com a introdução de elementos cumulativos da desigualdade, isto é, pontes entre o presente e o futuro, que implicam na mensuração de diversos riscos que se somam e se perpetuam ao longo do tempo e das gerações.

<sup>37</sup> A posse de riqueza tem sido bastante debatida após o lançamento do livro “O Capital no Século XXI”, de Thomas Piketty, que mostrou a concentração da renda e da posse de capital ao longo dos séculos. Algumas críticas à interpretação de Piketty podem ser colocadas a partir da ótica da necessidade de incorporação do peso do capital imobiliário, vislumbrada por Smeeding *et al.* (1993), isto é, a parcela do capital não produtivo imobilizada em propriedades, para a concentração da riqueza e da renda. Isso seria relevante na medida em que a terra se mostra um ativo que mais amplia e preserva seu valor ao longo do tempo, excluindo-se momentos de crise como foi a de 2007-2009 nos EUA.

<sup>38</sup> Entende-se por pobreza aquela pessoa e/ou família que se localiza na base da estrutura social, onde se verificam privações e insuficiências na reprodução da vida material em múltiplas dimensões. Isso representa que essa condição não se manifesta apenas pelo baixo rendimento auferido mas, também, pela impossibilidade de se alcançar uma elevada expectativa de vida, pelo acesso restrito aos bens e serviços de natureza pública como educação, saúde, água potável, energia elétrica, condições habitacionais dignas, meio ambiente saudável, cultura, lazer, além da possibilidade de se encontrar em uma situação de subnutrição. Essas características, além de resultarem em desvantagens quanto ao acesso ao mercado de trabalho e à renda corrente, representam uma segregação entre os indivíduos e/ou famílias em uma sociedade. Essa diferenciação/segregação no acesso à renda, ao emprego, ao patrimônio financeiro e imobiliário, e a todos os bens e serviços necessários à vida em sociedade, é o que se entende por desigualdade multidimensional. Por essa íntima relação da pobreza com a desigualdade é que diversos estudos, que interpretam a pobreza como um fenômeno multidimensional, são relevantes e contribuem para o debate ao evidenciar as dimensões que conformam esses fenômenos. Esses

vida das pessoas é duramente afetada em todas as distintas dimensões que conformam esses fenômenos.<sup>39</sup>

Para Sen (2000b: 109), “[...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza.” Nesse sentido, o autor defende que uma abordagem sobre a pobreza, e também sobre a desigualdade, deva ser pensada a partir da ótica multidimensional, especialmente por considerar que as privações a que a sociedade é acometida não estão restritas à renda, pois essa não é um instrumento exclusivo para a “geração de capacidades”.<sup>40</sup> O reconhecimento do aspecto multidimensional, no debate sobre a desigualdade, e a sua incorporação pela agenda pública foram algumas das principais contribuições dos trabalhos de Sen, mesmo que essa estivesse baseada na concepção de que o desenvolvimento humano e a queda da desigualdade poderiam ser alcançados pelo fortalecimento das capacidades individuais. Como reflexo, pode-se observar a utilização de abordagens multidimensionais nos estudos desenvolvidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.<sup>41</sup>

As privações, ou insuficiências, que serão exploradas no estudo do caso brasileiro no terceiro capítulo desta tese, assumem um papel importante no fenômeno da desigualdade ao proporcionar uma segregação na sociedade que diferencia os grupos sociais, os indivíduos e as famílias. Os diferentes níveis de acesso aos diversos elementos fundamentais para a manutenção da vida, em todas as dimensões que conformam a desigualdade, mostram-se fundamentais para a sua mensuração. Em outras palavras, essas insuficiências diferenciam pessoas, grupos, regiões etc., impondo uma condição desigual à sociedade, em diversos níveis e dimensões. É nesse sentido que se defende a ideia de que a desigualdade de renda pode e deve diferir substancialmente das desigualdades observadas em outros “espaços” como bem-estar, liberdade, qualidade de vida, incluindo saúde e longevidade, participação política etc., especialmente quando se assume que determinados bens e serviços não têm seu acesso garantido única e exclusivamente pela via do mercado. (Sen, 2000b, p. 116)

---

estudos são: Haverman e Bershadker (2001), Bourguignon e Chakravarty (2003), OCDE (2008), Alkire e Foster (2007), Alkire e Santos (2010) Alkire *et al.* (2015).

<sup>39</sup> Segundo Alkire e Santos (2010) a perspectiva de Sen trouxe implicações importantes para a medição da pobreza, pois a necessidade de uma visão multidimensional da pobreza e das formas de privação, pela qual essa se manifesta, orienta a busca por um indicador mais complexo para sua mensuração.

<sup>40</sup> Ver Sen (1979)

<sup>41</sup> Para uma análise de como a escolha dos índices ou metodologias de análise da desigualdade influenciam as decisões de políticas, ver Seth (2009).

Destarte, há também a necessidade de se ampliar o conceito da medida da desigualdade pela incorporação dos estoques de bens duráveis nos domicílios (dimensão econômica da desigualdade) e os estoques de capital intangível como educação, saúde, entre outros. O conhecimento e a capacidade tecnológica, como apontou Kuznets (1973), também devem ser considerados como elementos importantes que diferenciam grupos sociais e pessoas, devendo fazer parte da mensuração da desigualdade por afetarem positivamente o bem-estar.

Como já destacado anteriormente, grande parte dos estudos têm feito um esforço para a ampliação do escopo das abordagens sobre a desigualdade. Isso tem ocorrido pela constatação de que um aumento do poder de compra, decorrente do acesso e/ou da elevação da renda ou mesmo da entrada no mercado de trabalho, pode individualmente fazer com que uma família consiga satisfazer suas necessidades básicas. Porém, isso pressupõe a existência de mercados para todas essas necessidades, o que nem sempre é verdadeiro. Ainda que se considere a existência da necessidade de pagamento de tarifas para a utilização de serviços como água encanada, energia elétrica e esgotamento sanitário, evidencia-se que esses elementos assumem a natureza de bens públicos, que em grande medida só se viabilizam pela atuação direta ou indireta do poder público, ainda que seu gerenciamento possa vir a ter participação privada.

A OECD (2008) contribuiu ao debate sobre a desigualdade ao evidenciar a importância da ótica da privação/insuficiência no acesso material a determinados bens e serviços que, por sua vez, se mostram responsáveis pela diferenciação entre pessoas/famílias/domicílios, grupos sociais e países. Sua proposta contempla o estudo de seis dimensões: 1) satisfação das necessidades básicas, ou seja, itens essenciais para a sobrevivência física como alimentos, roupas etc.; 2) acesso a lazer e atividades sociais, como, por exemplo, usufruir de férias; 3) disponibilidade de bens de consumo duráveis, essenciais para a realização das atividades da vida diária, como telefone, ou que aliviem o trabalho doméstico, como o forno de micro-ondas; 4) condições de habitação, sejam elas referentes às características físicas da habitação (disponibilidade de energia elétrica, abastecimento de água ou descarga do banheiro localizado dentro do domicílio), ou sejam aquelas referentes à localização do próprio domicílio (por exemplo, exposição a ruídos, poluição interna etc.); 5) autoavaliação das condições pessoais próprias, em termos de estresse financeiro e capacidade de fazer face às despesas, bem como a percepção subjetiva da condição própria de pobreza; 6) características do ambiente social onde o domicílio está localizado (exposição a riscos

específicos, medo da criminalidade, disponibilidade de serviços públicos, como escolas e hospitais etc.).<sup>42</sup> (OECD, 2008 p.181)

É vasta a gama de estudos que contribuem para o debate sobre a análise da desigualdade em seu conceito multidimensional. Suas dimensões podem ser atribuídas a diversas óticas, como a do bem-estar ou a da privação/insuficiência. No entanto, a tarefa não é apenas complexa na escolha metodológica para a elaboração de indicadores capazes de avaliar a desigualdade, mas também na avaliação/interpretação das informações e das conclusões sobre as realidades das sociedades e dos países. Além disso, esses esforços devem servir de substrato para o debate no âmbito institucional e da agenda pública para elaboração e execução de políticas de Estado para enfrentar esse fenômeno com a devida atenção que ele merece.<sup>43</sup>

É por essas constatações que se considera relevante o entendimento do debate institucional proposto pelas Nações Unidas, bem como seu aperfeiçoamento e sua evolução ao longo do tempo, desde os anos 1990. Esses relatórios do PNUD partem da metodologia aplicada às informações dos países para indicar as dimensões e os espaços que necessitam de uma maior atenção, traçar caminhos e propor políticas às autoridades locais para a superação da desigualdade e a elevação do desenvolvimento humano.

## **1.6. Desenvolvimento Humano e desigualdade: uma abordagem sob a ótica institucional no âmbito das Nações Unidas**

O *Human Development Report Office* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no início dos anos 1990, passou a incentivar um amplo debate entre acadêmicos, pesquisadores e formuladores de políticas públicas a respeito dos conceitos de desenvolvimento humano, desigualdade e pobreza.

A definição de desenvolvimento humano passa pela distinção entre fins e meios do desenvolvimento. Segundo o conceito desenvolvido no âmbito do PNUD, os seres humanos são o real fim e o desenvolvimento deve estar centrado na melhoria de suas conquistas, liberdades e capacidades. Em outras palavras, a condição de vida é o pilar central do desenvolvimento humano e, portanto, a renda e a posse de bens são relevantes, mas não

---

<sup>42</sup> Deve ficar claro que uma parte dessas privações depende do poder de compra da população e, por consequência, associa-se à capacidade de consumo monetário, e a outra parte está associada à disponibilidade e à condição de acesso a bens e serviços que não dependem da capacidade de gasto da sociedade, isto é, dependem em grande medida da oferta pública e da ação direta e/ou indireta do Estado.

<sup>43</sup> Os estudos produzidos no Brasil para a mensuração da desigualdade serão tratados no terceiro capítulo, juntamente com a exposição da metodologia que a presente tese sugere.

podem servir como medida exclusiva do padrão de vida das pessoas. Segundo Anand e Sen (1994b), a renda não pode ser usada como melhor medida de desenvolvimento humano. Além das diferenças em termos de preços dos bens nas diferentes partes do mundo, uma grande parcela daqueles realmente necessários à vida não pode ter seu acesso garantido e auferido pela via monetária. Para os autores, existem os bens de ordem pública ou fornecidos pelo Estado, que não podem ser mensurados pela ótica da renda. Esse é o caso do meio ambiente, da infraestrutura (como estradas), da eletricidade, da facilidade de transporte e comunicação, da proteção epidemiológica, entre outros.<sup>44</sup>

Como mencionado anteriormente, foi com base nos estudos de Amartya Sen que se desenvolveram os principais conceitos para a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), amplamente difundido e utilizado para comparar o grau de desenvolvimento humano dentro de cada país e entre países.

Anand e Sen (1994b: 2), no aprimoramento da construção do IDH, utilizado pela primeira vez no relatório do PNUD em 1990, partiram de questionamentos básicos sobre o bem-estar para criar uma abordagem para além da dimensão econômica e, portanto, multidimensional sobre o tema. Esses questionamentos eram: 1) As pessoas apresentam a capacidade de viver por muito tempo? 2) Elas podem evitar a mortalidade infantil e/ou nos primeiros anos de vida? 3) As pessoas têm condições de evitar o analfabetismo? 4) Elas estão livres da fome e da subnutrição? 5) Elas desfrutam de liberdade?

Desse modo, o IDH, na sua concepção, foi formulado com base nas privações/insuficiências das populações dos países em três dimensões básicas: expectativa de vida, educação e renda. Para Anand e Sen (1994b), essa perspectiva permite que se avalie a distância que um país tem de percorrer para alcançar o nível de desenvolvimento de outro país que se encontre à sua frente.<sup>45</sup>

Além de ter como foco a capacidade de comparação entre distintos países, a ideia central que está por trás do IDH é que tal abordagem lança as bases para uma análise da melhora das habilidades individuais pela via da escolarização, da nutrição e da saúde. Somado a isso, os autores também consideram que a melhora do desenvolvimento humano é peça fundamental para o próprio processo de desenvolvimento econômico. Em suas palavras,

---

<sup>44</sup> O fato de alguns desses bens sofrerem a cobrança de tarifas e/ou pedágios não exclui o de que esse tipo de bem assume a natureza de bem público, cuja oferta só é garantida pela atuação da iniciativa pública, ainda que sua administração seja privada.

<sup>45</sup> Outra forma de análise do IDH para Anand e Sen (1994b) diz respeito à perspectiva das conquistas dos países e não de suas privações, o que implicaria em se acompanhar a evolução de cada país.

This thesis – based on the significance of human development as an end – should not, however, be construed as a denial of the importance of human development as a means as well. Human development, in the form of people being better educated, more healthy, less debilitated, and so on, is not only constructive of a better quality of life, but it also contributes to a person’s productivity and her ability to make a larger contribution to the progress of material prosperity. (Anand, S; Sen, A. K., 1994a, p.46)

Essa visão corrobora a ideia de que melhorar a qualidade de vida da população, além de reduzir a desigualdade sob a ótica multidimensional, proporciona um efeito positivo na dinâmica econômica, seja por ampliar o que os autores chamaram de capital humano, seja por alterar positivamente as condições de acesso ao mercado de trabalho e a renda, que amplia o consumo, elevando a demanda efetiva e dinamizando a economia.

No entanto, Anand e Sen (1994a) defendem que uma abordagem sobre desenvolvimento humano não deve enxergar os seres humanos como meios para a produção e para a prosperidade material, muito menos provocar uma inversão entre o objeto e o instrumento, isto é, entre o fim e os meios. A lógica é que a vida em sociedade e a redução das desigualdades seja o fim. Da mesma forma que enxergava Keynes (1930d), Anand e Sen (1994a) reconhecem que o desenvolvimento econômico pode e deve ampliar as condições para a prosperidade material e esta, por sua vez, é capaz de garantir aumento da qualidade de vida das pessoas.<sup>46</sup> Dito isso, é relevante atentar para a possibilidade da existência de um efeito circular e virtuoso entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano, cujo elo se encontra, certamente, na distribuição dos frutos do progresso.

Para os autores, o desenvolvimento humano só pode ser alcançado pela combinação de esforço individual e de suporte institucional. No entanto, reconhecem que um indivíduo, apenas, está condicionado a diversas circunstâncias e não possui muito controle sobre os caminhos da vida. Acreditam que o suporte dado pelas instituições, seja a família ou o Estado, são capazes de alterar o curso da vida das pessoas. “It is the complementarity between individual agency and institutional support that is crucial for individual opportunities

---

<sup>46</sup> “A partir do século XVI, com um crescimento cumulativo após o XVIII, a grande era da ciência e das invenções técnicas teve início, o que desde o começo do século XIX tem estado em completo transbordamento - carvão, vapor, eletricidade, petróleo, aço, borracha, algodão, indústrias químicas, maquinaria automática e métodos de produção em massa, telegrafia sem fios, impressão, Newton, Darwin, e Einstein, e milhares de outras coisas e homens muito famosos e familiares a catalogar. Qual é o resultado? Apesar de um enorme crescimento na população mundial, à qual tem sido necessário equipar com casas e máquinas, o padrão médio de vida na Europa e nos Estados Unidos foi elevado, eu acho, em cerca de quatro vezes. Se o capital cresce, digamos, 2 por cento ao ano, o equipamento de capital do mundo terá aumentado a metade em vinte anos, e sete vezes e meia em cem anos. Pense nisso em termos de coisas materiais - casas, transporte e semelhantes.” (Keynes, J. M., 1930d, p. 3)

and achievements in different fields, including the capability to lead satisfactory and worthwhile lives.” (Anand, S; Sen, A. K., 1994a, p.35)

Nesse sentido, políticas públicas de cunho social que melhorem a educação e as condições de empregabilidade no âmbito do mercado de trabalho, e que garantam recompensas pelo empreendedorismo individual, podem fazer uma grande diferença para a vida das pessoas. Afinal, a condição de vida de uma sociedade não depende apenas do esforço individual e sim das circunstâncias sociais. (Anand, S; Sen, A. K., 1994a, p.36)

Nos moldes propostos pelos autores, é razoável afirmar-se que o caminho a ser seguido pelos indivíduos não depende só do esforço individual (meritocracia), como também não depende e não pode depender dos mecanismos do mercado. Existe, como já mencionado, uma gama de bens e serviços que não podem ter sua oferta restrita ao mercado. Isso evidencia a importância do papel institucional do Estado como garantidor de determinados bens e serviços e que a orientação da política pública torna-se mais eficaz e mais robusta à medida que se procurem formas de se obter melhores condições de vida e com menores níveis de desigualdade.

Anand e Sen (1994a) também reconhecem que o crescimento econômico é apenas uma das fontes de melhora da condição de vida das pessoas. Portanto, na abordagem do desenvolvimento humano, que permeia todas as publicações do PNUD, os mecanismos para se alcançar um nível de desigualdade menor, com melhoria das condições de vida das pessoas, vão além daqueles que o crescimento econômico *per se* pode proporcionar. Esse é o norte dos relatórios sobre desenvolvimento no âmbito do PNUD, que tiveram início em 1990.

Uma análise mais atenta desses relatórios indica uma evolução do pensamento e a incorporação de novas formas de se enxergar o tema da desigualdade, passando pelos seguintes enfoques: conceito e medição do desenvolvimento humano (1990), financiamento do desenvolvimento humano (1991), novas dimensões da segurança humana (1994), crescimento econômico (1996), erradicação da pobreza (1997), novas tecnologias a serviço do desenvolvimento humano (2001), alterações climáticas (2007/2008), sustentabilidade e equidade (2012) e sustentação do progresso humano para reduzir as vulnerabilidades (2014).

Apesar de cada relatório apresentar um enfoque específico, o conceito de desenvolvimento humano que serve de base para sua elaboração aparece da seguinte forma:

Sustainable human development is development that not only generates economic growth but distributes its benefits equitably; that regenerates the environment rather than destroying it; that empowers people rather than marginalizing them. It is development that gives priority to the poor, enlarging their choices and opportunities and providing for their participation in decisions that affect their lives. It is

development that is pro-people, pro-nature, pro-jobs and pro-women. (UNDP, 1994, p. iii)

Uma parte importante do relatório de 1994 é dedicada à questão da sustentabilidade e à forma de desenvolvimento desejável para que as futuras gerações possam desfrutar de uma vida mais saudável e menos arriscada. Nesse contexto, o paradigma de desenvolvimento humano sustentável pressupõe que indivíduos e instituições sejam aliados por uma causa comum, qual seja, melhorar as oportunidades de vida das pessoas hoje e depois.

Para que isso ocorra, segundo o PNUD (1994), as bases de uma sociedade civil devem ser fortemente estabelecidas e a tensão entre os mercados e a esfera pública deve ser interrompida. Esse processo deve ser sustentado por três pilares: a redução da pobreza, a criação de emprego e a integração social.

Quanto ao primeiro pilar, faz-se necessário que se ataque o problema, no âmbito da política nacional, sobre os seguintes aspectos: serviços sociais básicos (educação básica e cuidados de saúde primários), que devem ser garantidos pelo Estado; reforma-agrária, para uma distribuição mais equitativa da terra e dos recursos agrícolas; crédito para todos, para garantir mais igualdade de acesso ao consumo; emprego, para se estender os benefícios do crescimento para os mais pobres, ampliando sua inserção na produção e as oportunidades de emprego produtivo; ampliação da participação popular nos processos decisórios; rede de segurança social; crescimento econômico, para aumentar a produtividade geral, especialmente dos mais pobres e, por fim, sustentabilidade, pois a pobreza reduz a capacidade de as pessoas utilizarem os recursos de forma sustentável. (UNDP, 1994 p. 20)

No que se refere à criação de emprego, o segundo pilar, o PNUD (1994) considera que a criação de oportunidades de emprego é uma das tarefas mais difíceis e importantes de qualquer sociedade. Para tanto, essa instituição assume que uma estratégia nacional de emprego efetivo deve contemplar os seguintes elementos: educação para competir em uma economia global em rápida transformação; criação de um ambiente favorável à geração de emprego, através de políticas macroeconômicas, um aparato jurídico equitativo, infraestrutura física suficiente e um sistema adequado de incentivos para o investimento privado; uma distribuição mais equitativa de ativos físicos (terra) e um melhor acesso aos meios de produção (de crédito e informações); incentivo a tecnologias intensivas em trabalho, usando de forma mais eficiente seus fatores de produção e explorar suas vantagens comparativas de mão de obra abundante; programas de emprego público através da execução de obras públicas; um enfoque especial aos grupos menos favorecidos, como mulheres ou

determinados grupos étnicos, por meio de ações afirmativas direcionadas. (UNDP, 1994 p. 20)

O terceiro pilar, a integração social, indica que uma das principais preocupações de muitos países são os conflitos entre grupos étnicos. Segundo o PNUD (1994), a saída para esse impasse é a promoção de maior igualdade de oportunidades, devendo incluir: igualdade perante a lei, garantindo os mesmos direitos legais básicos a todos; direitos exclusivos para as minorias, garantindo por força da lei direitos e medidas contra a discriminação; educação, assegurando que todos os setores da sociedade tenham acesso a oportunidades educacionais básicas, respeitando as diversas culturas e tradições; emprego, para garantir que as oportunidades de inserção na vida econômica não sejam discriminatórias através de ações afirmativas em favor dos grupos menos favorecidos; trazer o governo mais para perto das pessoas, através da prestação de contas, da promoção de organizações de base e da participação direta. (UNDP, 1994 p. 21)

Num processo direcionado para o desenvolvimento humano e redução da desigualdade, sustentado por esses pilares, chamam a atenção três elementos: a educação, o emprego e o papel do Estado. A educação é um mecanismo fundamental para a redução da desigualdade de oportunidades, mas não se mostra suficiente, na medida que a criação de oportunidades depende, essencialmente, do desempenho econômico. O emprego associado ao crescimento econômico também se mostra importante, principalmente por garantir a ampliação da renda e, por consequência do consumo, garantindo acesso a bens e serviços comercializáveis. Por fim, o papel do Estado aparece como a peça chave nesse processo, a engrenagem do desenvolvimento que atua em diversas esferas como: o fornecimento de educação básica, o incentivo ao investimento privado e a garantia de acesso aos bens não mercantilizados.

O conceito de desenvolvimento humano, de forma sintética, pode ser definido a partir de sete categorias básicas: 1) segurança econômica; 2) segurança alimentar; 3) segurança da saúde; 4) segurança ambiental; 5) segurança pessoal; 6) segurança comunitária; e 7) segurança política.

A segurança econômica está associada basicamente ao acesso a uma renda mínima, seja ela oriunda do trabalho produtivo e remunerado, seja advinda de alguma rede de proteção social. Outro elemento importante a ser destacado é que a insegurança econômica aumenta, à medida que a atividade econômica não se mostra capaz de garantir um nível de emprego adequado à quantidade de pessoas dispostas a trabalhar.

Segurança alimentar representa o acesso físico e/ou econômico das pessoas aos alimentos básicos. Isso não significa apenas comida suficiente para todos; exige, pois, que as pessoas tenham acesso imediato aos alimentos, seja através da produção para o próprio consumo, ou seja por comprá-los no mercado ou mesmo por meio de um sistema público de distribuição de alimentos. Nesse sentido, a disponibilidade de alimentos é, portanto, uma condição necessária da segurança alimentar, porém não suficiente.<sup>47</sup>

A segurança da saúde está intimamente relacionada à capacidade de acesso aos aparelhos de saúde. No caso do acesso aos serviços privados, o que diferencia pobres e ricos é a capacidade financeira. No que tange aos serviços públicos de saúde, o que se mostra importante é a capacidade de atendimento e sua qualidade.

Os seres humanos dependem de um ambiente físico saudável para a manutenção de sua vida. No entanto, como aponta o relatório do PNUD (1994), é recorrente o fato de se assumir que qualquer dano causado ao planeta, eventualmente, pode ser recuperado. É evidente que esse não é o caso. Segundo o relatório, a industrialização intensiva e o rápido crescimento da população têm colocado o planeta sob uma pressão intolerável e as ameaças ambientais que a sociedade está enfrentando são uma combinação da degradação dos ecossistemas locais e do sistema global.<sup>48</sup>

Quanto à segurança contra a violência física, evidencia-se que diversos países têm percebido que a vida humana está cada vez mais ameaçada pela violência súbita, imprevisível. Essas ameaças assumem diferentes formas: por parte do Estado, por outros estados (guerra), por outros grupos de pessoas (tensão étnica), por indivíduos ou grupos contra outros indivíduos ou outros grupos (crime, violência de rua), contra mulheres (estupro, violência doméstica), contra crianças com base em sua vulnerabilidade e dependência (abuso infantil), e a auto ameaça (suicídio, uso de drogas).

No que tange à segurança comunitária, cabe destacar que grande parte das pessoas tem sua segurança garantida por sua participação em um grupo, em uma família, uma comunidade, uma organização, um grupo racial ou étnico, que pode fornecer uma identidade cultural e um conjunto de valores. (UNDP, 1994 p. 31)

Por fim, a segurança política refere-se a um dos aspectos mais importantes, que é o fato de as pessoas serem capazes de viver em uma sociedade que garanta os seus direitos

---

<sup>47</sup> “The problem often is the poor distribution of food and a lack of purchasing power.” (UNDP, 1994 p. 27)

<sup>48</sup> “In developing countries, one of the greatest environmental threats is that to water. Today ‘1994’, the world's supply of water per capita is only one-third of what it was in 1970. Water scarcity is increasingly becoming a factor in ethnic strife and political tension.” (UNDP, 1994 p. 29) Grifos do autor.

humanos básicos. Cabe destacar que, “one of the most useful indicators of political insecurity in a country is the priority the government accords military strength – since governments sometimes use armies to repress their own people.” (UNDP, 1994 p. 33).

O aspecto metodológico da quantificação do nível de desenvolvimento humano representa uma tarefa que vem sendo aprimorada ao longo do tempo. Isso promove modificações no IDH. Em sua concepção, esse indicador contemplava três dimensões: longevidade, conhecimento e nível de vida digno. Para se chegar à medição, utiliza-se os seguintes indicadores: esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização de adultos, taxa de escolarização combinada e PIB per capita (dólares PPC).

De forma complementar ao IDH, que mede o progresso dos países/regiões na realização do desenvolvimento humano, desenvolveu-se o índice de pobreza humana (IPH), que reflete a distribuição do progresso, quantificando algumas formas de privação. O IPH contempla as mesmas dimensões do IDH e foi subdividido em dois indicadores, o IPH-1 e o IPH-2. O IPH-1 foi concebido para medir a pobreza nos países em desenvolvimento, sendo composto pelos seguintes indicadores: probabilidade de o nascido vivo não ultrapassar os 40 anos; taxa de analfabetismo de adultos; proporção de pessoas que não utilizam fontes de água melhoradas; e proporção de crianças menores de cinco anos com peso deficiente. Já o IPH-2, reconhecendo-se que a privação humana depende das condições sociais e econômicas da comunidade, foi construído para medir a pobreza humana em países da OCDE, englobando, a mais que o IPH-1, a dimensão da exclusão social. O IPH-2, portanto, contempla os seguintes indicadores: probabilidade de o nascido vivo ultrapassar os 60 anos, taxa de analfabetismo funcional dos adultos, proporção de pessoas que vivem abaixo da linha de privação de rendimento, isto é, rendimento familiar inferior a 50% do valor médio; e, no âmbito da dimensão da exclusão social, taxa de desemprego de longa duração – 12 meses ou mais. (PNUD, 2001, p. 14)

Elaborou-se, também, o índice de desenvolvimento ajustado ao gênero (IDG), que mede os progressos do IDH, nas mesmas dimensões, com a peculiaridade de captar as desigualdades entre mulheres e homens. Desse modo, quanto maior a desigualdade de gênero em um determinado país ou região, menor o IDG em relação ao seu IDH.

Uma das contribuições do relatório de 2001 do PNUD foi o reconhecimento, no âmbito institucional, das consequências das transformações do progresso tecnológico para o desenvolvimento humano e as desigualdades. Reconheceu-se que a inovação tecnológica é um elemento fundamental para o progresso humano. Segundo o relatório, da utilização da penicilina à invenção dos computadores, as inovações têm agido no sentido de promover a

melhoria da saúde, o aumento da produtividade e o aperfeiçoamento da aprendizagem e da comunicação. Nesse sentido, reconhece-se que os progressos digitais, genéticos e moleculares podem ser capazes de agir para a redução da pobreza e da desigualdade, por criarem possibilidades de melhoria da saúde e da nutrição, de expansão dos conhecimentos e de estímulo ao crescimento econômico. As transformações tecnológicas e o processo de globalização estariam criando um novo paradigma, “a era das redes”, ampliando oportunidades e recompensas socioeconômicas, por meio da criação e utilização da tecnologia. Dessa forma, não apenas as formas de criação e de posse da tecnologia seriam alteradas, mas, também, a maneira como essa é disponibilizada e utilizada.

No contexto de ampliação de tecnologias e de sua funcionalidade para o desenvolvimento humano em uma nova era das desigualdades, essas novas redes e oportunidades se sobrepõem a um movimento que reflete a longa história da tecnologia e sua distribuição desigual. Para o PNUD (2001), esse processo requer mudanças na política pública, tanto no âmbito nacional quanto mundial, de forma a aproveitar essas transformações tecnológicas e utilizar seus frutos para se alcançar o desenvolvimento humano e a redução da desigualdade sob a ótica multidimensional.

De forma sintética, a evolução tecnológica pode acelerar o desenvolvimento humano em diferentes áreas: na biotecnologia, por meio do avanço da medicina, preparando novos medicamentos e tratamentos de forma a enfrentar os principais desafios em termos de saúde; na agricultura, melhorando técnicas e processos na criação de plantas, seleção de sementes, controle de água e mecanização, para baratear e ampliar a produção de alimentos; e na tecnologia da informação e comunicação, por meio da expansão rápida da internet, reduzindo a desigualdade digital.

Sobre essa última área, destaca-se que as tecnologias de informação e comunicação permitem a superação de obstáculos em ao menos três formas: “quebrar barreiras ao conhecimento”; “quebrar barreiras à participação”, melhorando a condição de organização de pessoas e comunidades pobres isoladas, sem meio para ação coletiva, e alimentando movimentos sociais; “quebrar barreiras à oportunidade econômica”, pois as indústrias associadas à TI estão entre os sectores mais dinâmicos da economia mundial e possibilitam a criação de empregos e a diversificação das economias. (PNUD, 2001, p. 36)

O relatório do PNUD (2010), elaborado vinte anos depois do primeiro, reforça o reconhecimento de que o desempenho de um país e/ou o bem-estar da sociedade não está circunscrito à dimensão da renda. É evidente que o rendimento é fundamental. No entanto, é necessária a avaliação da sociedade em termos da capacidade de se alcançar uma vida mais

longa e saudável, das oportunidades para se receber educação, da condição de liberdade e da utilização de seus conhecimentos.

A novidade com relação à metodologia de medição do desenvolvimento trazida pelo relatório de 2010 é o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD). O IDHAD apresenta algumas propriedades que permitem combinar os dados de várias fontes, agregando, por exemplo, informações de saúde, provenientes de tabelas de esperança média de vida e informações sobre rendimentos advindas de inquéritos familiares.

49

Desse modo, o IDHAD passa a considerar não apenas a média do IDH de um país/região, mas, também, a forma como esse é distribuído. Isso representa que cada indivíduo de uma sociedade teria um “IDH pessoal”. Nesse caso, se todos os indivíduos tivessem a mesma esperança de vida, escolaridade e rendimento, o IDH dessa sociedade seria igual a cada IDH individual, sendo que este seria igual ao IDH da “pessoa média”. (PNUD, 2010, p 91)

O IDHAD incorpora as desigualdades da esperança de vida, da escolaridade e do rendimento, ao “descontar” o valor médio de cada dimensão de acordo com o respectivo nível de desigualdade. O IDHAD será igual ao IDH quando não existirem desigualdades entre as pessoas, mas situa-se mais abaixo do IDH à medida que a desigualdade aumenta. Neste sentido, o IDH pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano “potencial” (ou o IDHAD máximo que poderia ser atingido caso não houvesse nenhuma desigualdade), enquanto que o IDHAD é o nível de desenvolvimento humano real (incorporando a desigualdade). A diferença entre o IDH e o IDHAD mede a “perda” de desenvolvimento humano potencial, imputável à desigualdade. (PNUD, 2010, p. 91)

Outra contribuição do relatório de 2010, no âmbito do debate institucional, é a inclusão do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)<sup>50</sup>, cujo compromisso vai muito além daqueles que estão circunscritos aos rendimentos, contemplando, assim, dimensões como: saúde, nutrição, nível de educação e competências, meios de subsistência, condições de habitação, exclusão social e falta de participação.<sup>51</sup> A vulnerabilidade, a privação e/ou a insuficiência a determinados bens e serviços são conceitos chave para o entendimento do desenvolvimento humano e, por consequência, da desigualdade.

<sup>49</sup> Para maiores detalhes sobre o método de cálculo do IDHAD, ver Nota Técnica 2 do Relatório do PNUD de 2010.

<sup>50</sup> “Esta nova medida substituiu o Índice de Pobreza Humana (IPH), publicado desde 1997. Pioneiro no seu tempo, o IPH utilizava as médias do país para reflectir privações agregadas na saúde, na educação e no padrão de vida. Não conseguia identificar indivíduos específicos, famílias ou grupos maiores de pessoas que sofressem privações em conjunto.” (PNUD, 2010, p. 99)

<sup>51</sup> O IPM, como abordado anteriormente, está baseado no trabalho de Alkaire e Santos (2010).

A vulnerabilidade aparece como elemento central no relatório do PNUD de 2014. Segundo este, a definição de vulnerabilidade é a existência de “um risco elevado de uma futura degradação das circunstâncias e das conquistas alcançadas”. Nesse sentido, a degradação severa das circunstâncias (desastres naturais, crises econômicas etc.) pode levar as pessoas a sobreviverem em condições de pobreza e miséria, ou até mesmo agravar a condição de quem se encontra em uma situação de baixo desenvolvimento humano, ampliando as diferenças e a segregação da vida em sociedade. (PNUD, 2014, p.15)

Segundo PNUD (2014), a vulnerabilidade da sociedade é influenciada pela capacidade individual, pelo grau de resiliência, entendido como a capacidade de resposta ou adaptação das pessoas aos obstáculos da vida, e pela condição social.<sup>52</sup> Entende-se que a ausência de proteção das pessoas contra essa vulnerabilidade é, em grande medida, consequência de políticas públicas inadequadas e da baixa capacidade de ação das instituições sociais.<sup>53</sup> Nesse sentido, o relatório identifica uma gama de vulnerabilidades estruturais no interior das sociedades.<sup>54</sup>

Nos casos em que as instituições sociais e legais, as estruturas de poder, os espaços políticos, ou as tradições e as normas socioculturais não servem de forma equitativa os membros da sociedade – criando em relação a algumas pessoas e grupos obstáculos estruturais ao exercício dos seus direitos e escolhas –, geram vulnerabilidades estruturais. (PNUD, 2014, p 73)

As vulnerabilidades estruturais, portanto, têm como mecanismo de manifestação as profundas desigualdades no seio das sociedades e a condição generalizada de pobreza, perpetuando-se por meio da exclusão social, do baixo desenvolvimento humano e da posição socioeconômica das pessoas na estrutura social.<sup>55</sup> Isso gera um quadro em que a pior condição social, a pobreza e a miséria ampliam a vulnerabilidade daqueles que se encontram sob essa condição. Isso porque o aumento da vulnerabilidade está relacionado, também, à condição de vida das famílias. Em outras palavras, as famílias em situação de pobreza têm maior

---

<sup>52</sup> Um conceito que se aproxima da ideia de resiliência foi o utilizado por Haverman e Bershadker (2001), como apontado anteriormente.

<sup>53</sup> O relatório de 2014 do PNUD “defende duas teses centrais: a de que o reforço e a proteção sustentável das escolhas e capacidades individuais, bem como das competências sociais são essenciais; e a de que as estratégias e as políticas de desenvolvimento humano devem assumidamente visar a redução da vulnerabilidade e o reforço da resiliência.” (PNUD, 2014, p. 16)

<sup>54</sup> Segundo Stiglitz (2014: 84), em uma contribuição especial ao Relatório do PNUD de 2014, “no seu nível básico, entende-se por vulnerabilidade uma exposição a uma queda acentuada do nível de vida, e é motivo especial de preocupação quando é prolongada, e quando os níveis de vida caem abaixo de limiares críticos, a um ponto de privação.”

<sup>55</sup> Para Stiglitz (2014: 85), “É necessário que comecemos a pensar na desigualdade não apenas como uma questão moral – que o é – mas também como uma preocupação econômica fundamental, que faz parte integrante da reflexão sobre o desenvolvimento humano e é especialmente relevante para uma análise da vulnerabilidade.”

probabilidade de viver em zonas vulneráveis aos impactos naturais, como: risco de enchentes e desmoronamentos; aumento do nível do mar; e regiões sujeitas à aridez e à seca.<sup>56</sup>

Essas vulnerabilidades também se manifestam na esfera do mercado de trabalho, fazendo com que o tema do emprego e a necessidade de uma busca por sua ampliação sejam pontos importantes do debate sobre o desenvolvimento humano. Como apontado anteriormente, o pleno emprego esteve no centro dos objetivos das políticas econômicas dos países desenvolvidos nos anos 1950 e 1960 e depois perdeu força com o colapso do sistema de *Bretton Woods*. Segundo o PNUD (2014), é importante retomar esse tema e trazê-lo de volta ao centro do debate sobre desenvolvimento humano. Isso porque o pleno emprego não só possibilita a consolidação da universalização no âmbito do mercado de trabalho, mas também colabora para o fortalecimento do financiamento do Estado de Bem-Estar Social, peça fundamental para a redução da vulnerabilidade e da desigualdade.

Ademais, o desemprego, como apontou Keynes (1929), carrega pesados custos econômicos e sociais, impactando negativamente a produção e a produtividade. O desemprego de longa duração é um elemento que traz sérios problemas relacionados à saúde (física e mental) e à condição de vida da população. Nesse sentido, a busca pelo pleno emprego é fundamental para a criação de ambiente favorável à redução das desigualdades, em termos de renda e vulnerabilidades no mercado de trabalho, isto é, em sua dimensão econômica. A via do emprego mostra-se uma força importante para a redução da desigualdade ao incorporar pessoas sem rendimento na estrutura de renda da sociedade.

A proteção social é outro elemento que aparece no relatório do PNUD de 2014 e que se mostra relevante, como apontado anteriormente, para atuar diretamente na dimensão social da desigualdade.<sup>57</sup> Isso porque o acesso a bens e serviços de caráter público de uso coletivo (garantidos pelo poder público), ainda que não de forma exclusiva, pode reduzir as chamadas vulnerabilidades estruturais ao melhorar a condição de vida da população, atuando em várias dimensões da desigualdade.<sup>58</sup> Além da necessidade de fortalecimento da proteção

---

<sup>56</sup> Outro ponto que merece destaque é o reconhecimento feito pelo PNUD (2014) de que as vulnerabilidades não são maiores apenas em decorrência de uma situação desfavorável em relação à renda. O relatório reconhece, também, que existem outros agravantes para o quadro de vulnerabilidade, como são os problemas associados à desigualdade de gênero, grupos étnicos, minorias, migrantes, portadores de deficiência, região geográfica, entre outros.

<sup>57</sup> De acordo com Lavinias (2006: 254), “(...) o sistema de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças.”

<sup>58</sup> Como apontou Lavinias (2006: 254), “Cabe, portanto, ao Estado assegurar tal proteção, embora a provisão pública não seja a única forma de provisão de bem-estar.”

social, o PNUD (2014) não ignora a necessidade de se adotar medidas diretas<sup>59</sup> para a redução da chamada desigualdade horizontal, que representa as desigualdades observadas entre distintos grupos específicos da população com base em sua etnia, sua condição de minoria ou seu gênero. Essas desigualdades também foram apontadas pelo estudo de Fitoussi e Rosanvallon (1996). No entanto, o próprio relatório reconhece que essas medidas são controversas e que seus resultados de longo prazo são ambíguos, pois a tarefa de se alterar desigualdades históricas e estruturais, como, por exemplo, aquelas observadas numa sociedade como a brasileira, é bastante complexa e demanda um grande esforço.

Portanto, deve-se sempre ter em mente que a desigualdade multidimensional é um fenômeno estrutural, complexo e histórico, que exige um também complexo esforço de análise que identifique suas distintas dimensões e os métodos de se quantificá-lo. É louvável que a visão institucional do PNUD venha dando destaque à complexidade desse fenômeno e tenha aberto a possibilidade de debate, colocando na agenda pública questões relevantes para a reflexão sobre os caminhos e as possíveis ações que podem alterar o quadro de desigualdade.

## **1.7. Conclusão**

Este capítulo procurou resgatar os fundamentos da desigualdade, isto é, a propriedade privada, o contrato social, a subsunção real do trabalho pelo capital, a desigualdade entre aqueles que detêm a força de trabalho e aqueles que detêm os meios de produção e a própria lógica do sistema capitalista que, apesar de gerar bens e serviços para melhorar a qualidade de vida da sociedade, é intrinsecamente concentrador e instável. Ademais, a partir de seus fundamentos é que se pôde identificar quão complexa é a tarefa de se mensurar a desigualdade.

No capitalismo, como bem observou Keynes (1930d), o desenvolvimento das forças produtivas, proporcionando a superação de entraves ao desenvolvimento econômico, permite a expansão da produção e cria uma gama de bens e serviços que alteram a condição de vida da sociedade. Ao mesmo tempo, a evolução do sistema capitalista provocou o surgimento de novas formas de desigualdade e não se mostrou capaz de equacionar os problemas associados à distribuição dos frutos do desenvolvimento econômico ao longo do

---

<sup>59</sup> “As medidas diretas são normalmente consideradas como medidas de discriminação positiva, o que inclui metas, cotas e tratamento preferencial para melhorar o acesso do grupo discriminado a empregos, bens, serviços, contratos com o governo e representação política.” (PNUD, 2014, p 105)

tempo. Por essa razão, ao olhar o capitalismo, Keynes enxergou não somente o progresso das forças produtivas como instrumento da elevação do padrão de vida da sociedade, mas, também, a necessidade de se encontrar um mecanismo capaz de impedir que o avanço da produtividade se transformasse em um aumento do desemprego e da desigualdade. Tal mecanismo passaria pela ação efetiva do Estado.

O mesmo Estado que juridicamente formalizou as relações sociais e corroborou o avanço da desigualdade deveria concentrar esforços para que os níveis de desigualdade fossem substancialmente menores, garantindo melhores condições de vida à sociedade. Nesse contexto, a história mostrou uma saída importante para alterar o quadro da desigualdade. Essa se materializou no surgimento, na metade do século XX, do chamado Estado de Bem-Estar Social, cuja principal característica era a ampliação do papel do Estado nas esferas econômica e social. Com a maior presença do Estado na economia e os diversos esforços na busca pelo pleno emprego, houve uma redução da desigualdade de renda, concomitante à ampliação da participação do Estado no estabelecimento e regulação dos contratos, aumentando o bem-estar da sociedade nos países avançados.

Em grande medida, as ações do Estado nesses países, a partir da montagem do Estado de Bem-Estar Social, deram-se no âmbito da distribuição da riqueza por meio de políticas públicas de educação, saúde e proteção ao trabalho, incentivando direitos coletivos, proporcionando uma situação mais favorável à sociedade por distribuir, de forma mais equânime, os frutos proporcionados pelo desenvolvimento do capitalismo.

Nesse contexto, a redução da desigualdade observada esteve associada ao fato de o Estado assumir o fornecimento de uma cesta de bens e serviços (saúde, educação, saneamento, habitação, transporte público, entre outros). Isso reduziu o peso do mercado como única fonte para o acesso a esses bens e serviços. Em outras palavras, esse acesso passou a não depender única e exclusivamente dos rendimentos obtidos por uma parcela da sociedade, com a venda de sua força de trabalho no âmbito do mercado.

Com o fim do sistema de *Bretton Woods* e o início da contestação do modelo de desenvolvimento com maior participação do Estado nos países desenvolvidos, houve uma maior pressão para a diminuição do papel dos governos, fortalecendo o ideário que via no mercado a solução para os problemas econômicos.

No entanto, a realidade tem não apenas revelado a incapacidade de o modelo pró-mercado reduzir a desigualdade, como tem demonstrado que esse modelo tem contribuído

para um aumento recorrente da desigualdade em diversas dimensões.<sup>60</sup> Isso tem ocorrido basicamente por três motivos: o primeiro refere-se ao enfraquecimento dos princípios de igualdade na estrutura social; o segundo ao crescimento das desigualdades estruturais (rendimentos, despesas de consumo de bens duráveis, patrimônio e, principalmente, acesso aos bens e serviços necessários à reprodução material da vida em sociedade); e o terceiro ao surgimento de novas desigualdades, decorrentes das evoluções técnica, jurídica e/ou econômica.

Esse primeiro capítulo procurou apontar alguns elementos que auxiliam a caracterização das desigualdades na sociedade moderna, como a diferenciação no estatuto do contrato de trabalho, implicando em novas formas de contratação, os trabalhos temporários, a terceirização e o trabalho precário. Buscou evidenciar a existência de novas desigualdades como as associadas à etnia, ao gênero e à condição de minoria no interior das sociedades. Destacou-se, também, as desigualdades associadas ao mercado de trabalho (distribuição pessoal e funcional da renda), as diferenciações regionais (especialmente em países de proporções continentais como o Brasil), a desigualdade entre gerações, sejam elas associadas à previdência ou à dificuldade de inserção do jovem no mercado de trabalho, a desigualdade oriunda de um sistema tributário regressivo (característica marcante da tributação brasileira) e, por fim, as desigualdades associadas à vida cotidiana.

Procurou mostrar, também, que, assim como é complexo o fenômeno da desigualdade, também é complexa a tarefa, em termos metodológicos, para a sua mensuração. Os diversos estudos aqui apresentados ganham destaque por reconhecer que a desigualdade possui um caráter multidimensional e por incentivar não só o debate metodológico mas, também, aquele se propõe a discutir os caminhos para a superação da desigualdade em seu conceito mais amplo, podendo orientar as ações do poder público.

O resgate da literatura sobre a mensuração da desigualdade não se restringiu à esfera acadêmica. O debate institucional vocalizado pelo PNUD trouxe uma gama de conceitos a respeito dos temas da desigualdade, da pobreza e do desenvolvimento humano, colocando na agenda da política pública o debate sobre os caminhos mais acertados para o enfrentamento da desigualdade em seu conceito mais amplo.

Em síntese, procurou-se demonstrar que a desigualdade possui ao menos duas dimensões básicas: a primeira, associada à esfera econômica, que contempla as dimensões da renda monetária, do mercado de trabalho e do patrimônio; e a segunda, referente à esfera

---

<sup>60</sup> Ver Piketty (2014).

social, que contempla o acesso a bens e serviços públicos de uso coletivo, não necessariamente monetizados.

Essa constatação tem implicações importantes, não só para a mensuração da desigualdade no Brasil, que será foco do terceiro capítulo desta tese, como para encontrar na teoria econômica os elementos relevantes para se refletir sobre os caminhos para a superação ou, ao menos, a amenização dos problemas associados à desigualdade, foco do próximo capítulo.

## **Capítulo 2 – A teoria de John Maynard Keynes e a possibilidade para a redução da desigualdade multidimensional**

A partir da concepção da desigualdade como um fenômeno multidimensional complexo, dinâmico e historicamente constituído, o presente Capítulo tem por objetivo apresentar, em termos teóricos, os principais elementos que podem contribuir para o entendimento da relação entre economia e sociedade, abrindo caminho para se pensar uma estratégia de enfrentamento dos problemas a esse fenômeno associados.

A teoria de John Maynard Keynes traz os principais elementos de suporte para uma estratégia capaz de atuar nas duas dimensões básicas da desigualdade: a econômica, que está associada à renda corrente, ao mercado de trabalho e ao patrimônio físico e financeiro; e a social, referente ao acesso a diversos bens e serviços de uso coletivo, cuja demanda não necessariamente é atendida pela via monetária no âmbito do mercado.

A dimensão econômica da desigualdade pode ser equacionada, parcialmente, pela elevação dos níveis de emprego e renda no âmbito do mercado de trabalho, impulsionados pela elevação do nível da atividade econômica. O Estado, ao promover políticas públicas de transferências monetárias diretas ou de valorização do piso salarial de uma sociedade como, por exemplo, as medidas adotadas pelo Brasil na década de 2000,<sup>61</sup> pode alterar a desigualdade nessa dimensão. Nesse sentido, uma tributação progressiva mostrar-se-ia relevante, tanto para a redução da desigualdade de renda corrente, quanto para impactar positivamente a atividade econômica, elevando a demanda efetiva, à medida que a propensão marginal a consumir dos mais pobres é relativamente maior. Todos esses aspectos têm respaldo na teoria de Keynes e permitem que se possa, por meio dessa, compreender os diversos elementos capazes de atuar estrategicamente no enfrentamento da desigualdade econômica.

A dimensão econômica é relevante não apenas como parte do fenômeno da desigualdade, mas, também, por afetar e ser afetada pela dinâmica econômica. Como bem apontou Keynes (1936), a elevação da renda dos indivíduos afeta diretamente, no curto prazo, a atividade econômica e eleva o nível da demanda efetiva. Porém, não é apenas a ampliação do nível agregado da renda que pode provocar esse efeito. A redução da desigualdade de renda, isto é, a ampliação relativamente maior da renda das camadas mais pobres, onde se

---

<sup>61</sup> Esse tema será retomado no terceiro capítulo desta tese.

observam maiores propensões a consumir, também pode proporcionar um aumento do consumo e, por consequência, da demanda efetiva no curto prazo. Isso quer dizer que a redução da desigualdade econômica não é só relevante *per se*. Pelo contrário, essa pode ser capaz de dinamizar a economia. Esse dinamismo se materializa na elevação do consumo, que aumenta as expectativas de realização da produção, fazendo com que as empresas elevem o volume de emprego e, por consequência, a renda das famílias. Essa renda maior expande o consumo novamente, fechando um ciclo virtuoso para a economia. No entanto, o consumo é apenas uma parte do conjunto dos elementos que afetam a demanda efetiva.

Os investimentos, por sua vez, além de assumirem um papel central na determinação da demanda efetiva e de possuírem a capacidade de dinamizar a atividade econômica no longo prazo, também se mostram capazes de reduzir a desigualdade em sua dimensão social.<sup>62</sup> Na medida em que a desigualdade social se manifesta no acesso diferenciado a uma gama de bens e serviços públicos de uso coletivo, a dinâmica dos investimentos passa a representar uma possibilidade real de alteração da condição desigual de uma sociedade, se a expansão da oferta desses bens e serviços for capaz de reduzir as diferenças entre os grupos sociais em termos de privação/insuficiência quanto ao acesso.

A elevação do nível de investimento pode afetar diretamente a desigualdade econômica ao possibilitar a ampliação dos volumes de emprego e renda e, também, a desigualdade social pela alteração da distribuição básica de bens e serviços, em grande medida, dissociados da renda, melhorando o bem-estar. A chave para se alcançar uma melhor distribuição do acesso aos bens e serviços produzidos pelo sistema econômico está na composição desses investimentos. Caso essa composição favoreça a ampliação da infraestrutura social, isso possibilitaria a diminuição das disparidades em termos de acesso, à medida que se verifique um planejamento associado ao atendimento das necessidades da população que se encontra em posição desfavorável na estrutura social.<sup>63</sup> Sob orientação e/ou ação direta do poder público, esses investimentos podem criar um efeito positivo no longo prazo, combinando dinamismo econômico (elevação da demanda efetiva) e redução da desigualdade multidimensional (expansão dos bens e serviços públicos). Isso significa que, além de dinamizar a atividade econômica e possibilitar a ampliação do nível de emprego e da renda, os investimentos em infraestrutura social podem reduzir as desigualdades associadas à

---

<sup>62</sup> Enquanto a redução da desigualdade econômica está relacionada a determinantes que atuam no curto prazo da economia (consumo e renda), a sua redução na dimensão social relaciona-se aos determinantes que atuam no longo prazo (investimentos).

<sup>63</sup> Como mencionado brevemente no primeiro capítulo, a elevação dos investimentos deve ser pensada em conformidade com as esferas da proteção social e das políticas públicas, especialmente as sociais.

privação/insuficiência no acesso aos bens e serviços fundamentais para a reprodução da vida em sociedade.

Para Keynes (1936), as decisões de investimento estão associadas às expectativas de longo prazo da economia. São essas expectativas futuras quanto à realização da produção, quanto ao aumento da demanda agregada e quanto ao retorno sobre o emprego de determinado bem de capital, que possibilitam os movimentos das engrenagens da econômica. No entanto, assim como Polanyi (1944), Keynes reconheceu que o investimento é tão relevante para o funcionamento da atividade econômica e sua prosperidade que os mecanismos de mercado não poderiam dar conta da distribuição dos frutos do progresso econômico. Nesse sentido, enxerga-se na figura do Estado a possibilidade de este, ao regular, orientar e direcionar os rumos da dinâmica econômica e principalmente dos investimentos, atuar de forma a atender às demandas da sociedade, possibilitando a redução da desigualdade.

No âmbito de uma estratégia de enfrentamento dos problemas associados à desigualdade, a criação dessa sinergia entre elevação do nível de investimento (infraestrutura social) e redução da desigualdade social não pode ser pensada a partir das decisões dos agentes privados no âmbito do mercado. Desse modo, construir uma sociedade menos desigual exige uma atuação efetiva do poder público nas esferas econômica e social.

O capitalismo mostrou-se capaz de gerar uma grande quantidade de bens e, através do progresso técnico, criou a possibilidade de se alterar o padrão de vida em sociedade. Apesar de reconhecer que o capitalismo é um sistema econômico concentrador e instável, Keynes (1926, 1930d, 1936) mostrava-se otimista quanto à capacidade desse sistema proporcionar as condições materiais para atender as necessidades da sociedade, que, em grande medida, foram criadas pela própria lógica de funcionamento da atividade econômica. O autor vislumbrava na evolução capitalista a possibilidade de se equacionar o que ele denominava de “o problema econômico”. A capacidade de expansão dos meios de produção apresentava-se como a chave de superação das necessidades econômicas da sociedade.<sup>64</sup>

Em seu ensaio “*As Possibilidades Econômicas de Nossos Netos*”, de 1930, Keynes aponta que a história, até aquele momento, indicava que as invenções técnicas e a capacidade de criação do capitalismo teriam alterado o padrão de vida da população na Europa e nos EUA. O autor também previa que a manutenção daquele ritmo de crescimento

---

<sup>64</sup> “De minha parte, acho que, sabiamente administrado, o capitalismo provavelmente pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas que, em si, ele é de muitas maneiras sujeito a inúmeras objeções. Nosso problema é o de criar uma organização social tão eficiente quanto possível, sem ofender nossas noções de um modo satisfatório de vida.” (Keynes, J. M., 1926 [1983], p.126)

do capital (expansão dos investimentos), associado a um menor crescimento da população, possibilitaria uma completa transformação da vida das pessoas em aproximadamente cem anos.<sup>65</sup>

Até o presente momento não se passaram os cem anos contemplados na previsão de Keynes (1930d). Porém, é possível afirmar que a velocidade de transformação do capitalismo foi tão elevada que, de fato, o crescimento do capital mostrou-se capaz de gerar, em abundância, recursos e bens de consumo em grandes quantidades e variedades. Como discutido no capítulo anterior, ao mesmo tempo em que este sistema promoveu a ampliação da riqueza e dos bens, também trouxe consigo problemas distributivos. Criou novas necessidades e novas formas de desigualdade (por exemplo, bens de consumo de alta tecnologia e acesso à informação), que passaram a confrontar-se com anseios pretéritos da sociedade (moradia, transporte, saúde, educação e renda).

A estratégia de buscar na Teoria de Keynes os elementos para uma reflexão sobre a possibilidade de redução da desigualdade a partir da ampliação da oferta de bens e serviços (investimentos em infraestrutura social) combinada as elevações do emprego e da renda, dela correntes, está baseada nos seguintes pontos: 1) o autor identificou que a organização econômica da sociedade está dividida entre empresários (possuidores de capital físico e monetário) e trabalhadores (possuidores de força de trabalho); 2) estabeleceu relações importantes para o entendimento do funcionamento da economia, destacando seu caráter monetário (influência da taxa de juros e da moeda) e as funções das instituições financeiras para a administração, não apenas da moeda, mas, também do crédito; 3) lançou as bases para o entendimento de que a economia pode se expandir pelo endividamento dos agentes; 4) identificou a importância do gasto (público e privado) em consumo e em investimento para a dinâmica econômica; 5) demonstrou que a existência de uma parcela da sociedade que possui a capacidade de elevar seu gasto para além de sua renda cria as condições para a geração de emprego e renda; 6) desmistificou a necessidade de poupança prévia para a expansão dos investimentos, concluindo que o gasto é que produz renda e que apenas uma parcela dessa é

---

<sup>65</sup> Segundo Belluzzo (2015: 27), na visão de Keynes, “(...) impulsionado pelo avanço tecnológico e pela rápida acumulação produtiva, o capitalismo criou as condições para a superação das limitações impostas milenarmente à satisfação das necessidades humanas básicas. Essa vitória sobre a escassez acenou com a fruição de uma vida boa, moral e culturalmente enriquecedora para homens e mulheres. Mas, em sua maníaca obsessão pela acumulação monetária, o capitalismo cria tantos problemas quanto os que consegue resolver. A admirável “criatividade” produtiva e tecnológica não consegue realizar a promessa da vida boa. Os poderes que o convocam à produção da abundância são os mesmos que submetem as criaturas humanas ao vício do consumismo, à permanente insatisfação das necessidades ilimitadas, aos grilhões do impulso insaciável da acumulação de riqueza monetária.”

gasta; 7) apresentou o princípio da demanda efetiva como um mecanismo de decisões baseado em expectativas (de curto e longo prazos); 8) a partir deste mecanismo, identificou que a renda é uma consequência das decisões de gasto dos capitalistas na produção de bens de capital e de consumo; 9) demonstrou que o investimento é a variável central da dinâmica econômica e, portanto, da possibilidade de elevação do emprego, da renda, do consumo e, em última instância, da criação das condições materiais para aumentar o padrão de vida na sociedade; e 10) elucidou que o papel do Estado tem potencial para estabilizar, a partir de seus gastos e da imposição de regulações, um sistema econômico intrinsecamente instável e concentrador, e que suas ações poderiam controlar e estabilizar o investimento agregado, regular os impactos da moeda sobre a economia (finanças e taxa de juros do dinheiro), impedir flutuações no emprego e na renda e, por fim e mais relevante para esta tese, ampliar a oferta de bens e serviços públicos.<sup>66</sup>

É nesse sentido que se acredita que a teoria de Keynes seja bastante rica e atual, o que permite uma reflexão complexa sobre a relação entre a expansão do capital (investimentos), a sociedade moderna e suas demandas e necessidades. Seus ensinamentos lançam luz sobre as bases para se pensar os caminhos para o enfrentamento dos problemas oriundos da desigualdade, um fenômeno imanente ao sistema capitalista de produção. De forma bastante sintética, essas bases estão no entendimento dos papéis do consumo e do investimento para a dinâmica econômica, bem como na percepção sobre a possibilidade de intermediação pelo Estado da relação entre economia e sociedade, o que abre a possibilidade para uma atuação estratégica no sentido de reduzir ou amenizar o quadro estrutural de desigualdade multidimensional da sociedade capitalista moderna.

## **2.1. Demanda efetiva, nível de emprego e desemprego involuntário**

Grande parte da contribuição de Keynes está formulada em sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (doravante, TG), de 1936. Essa teoria mostra-se fundamental para o entendimento do capitalismo moderno, do desenvolvimento econômico e da alteração da condição social, vislumbrando-se a possibilidade de redução da desigualdade. Os primeiros passos nesse percurso teórico são o reconhecimento da existência do desemprego

---

<sup>66</sup> Esses são alguns dos fatores que fizeram com que a escolha da teoria desenvolvida por Keynes fosse considerada a mais adequada para refletir sobre a possibilidade de reduzir a desigualdade, em seu conceito mais amplo. Alguns desses pontos também foram tratados por Belluzzo (2015).

involuntário<sup>67</sup> e a necessidade de se pensar uma teoria que não se distancie da economia real.<sup>68</sup>

É em sua TG que Keynes formaliza o conceito de demanda efetiva. Nessa teoria o volume de mão-de-obra empregado na produção presente depende do lucro esperado, isto é, o nível corrente de emprego da economia, dados os custos, depende do nível de receita que os empresários esperam receber da produção correspondente ao volume de mão-de-obra empregada. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.38)

A demanda efetiva é determinada pela relação entre oferta agregada (receita esperada pelos empresários que compense o emprego de determinado volume de mão-de-obra) e demanda agregada (receita que os empresários esperam receber do emprego de determinada quantidade de mão de obra). Seu conceito é crucial no entendimento das expectativas dos empresários quanto ao futuro, peça chave para a dinâmica do emprego. Se a expectativa quanto ao lucro/renda futuro dos empresários for superior ao quanto eles esperam receber de forma a compensar o emprego de determinado número de trabalhadores, os empresários irão contratar mais e o nível de emprego, por consequência, irá aumentar. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.40)

Se o nível de emprego depende da demanda agregada, então o desemprego emerge como resultado de sua insuficiência. A desigualdade econômica associada à diferenciação entre aqueles que têm emprego (acesso à renda corrente no âmbito do mercado) e os que não têm depende, em parte, das expectativas dos agentes privados (firmas). Em outras palavras, o nível de emprego é definido pelas expectativas dos empresários quanto ao seu lucro e/ou quanto a realização da produção. Isso significa que as decisões de gastos dos empresários representam uma possibilidade de redução da desigualdade associada ao acesso ao mercado de trabalho e, conseqüentemente, à renda e ao consumo. Destaca-se que a redução da desigualdade nesses termos está associada a apenas uma parcela da dimensão econômica do fenômeno, na medida que garante o acesso à renda, mas não afeta outras dimensões do

---

<sup>67</sup> A definição de desemprego involuntário foi formulada por Keynes (1936: 32) da seguinte forma: “Existem desempregados involuntários quando, no caso de uma ligeira elevação dos preços dos bens de consumo de assalariados relativamente aos salários nominais, tanto a oferta agregada de mão-de-obra disposta a trabalhar pelo salário nominal corrente quanto a procura agregada da mesma ao dito salário são maiores que o volume de emprego existente”. Em outra passagem, Keynes (1936: 39) afirma que pode haver uma circunstância, bastante comum, em que “(...) o emprego agregado é inelástico diante de um aumento na demanda efetiva relativamente ao nível de produto correspondente àquele nível de emprego”. Em outras palavras, o desemprego involuntário se dá pela existência de uma oferta de mão-de-obra (procura por emprego) maior que a demanda por trabalho (oferta de emprego), dado um nível de produto e seu respectivo nível de emprego, ainda que haja uma redução dos salários reais em decorrência de um aumento dos preços.

<sup>68</sup> Em contraposição às ideias anteriores à Keynes.

fenômeno como a desigualdade patrimonial ou a de acesso a bens e serviços públicos não mercantilizados.

Para Keynes (1936), a demanda efetiva depende de dois fatores: a despesa em investimentos e a despesa em consumo.<sup>69</sup> Ambos afetam a dinâmica econômica e, por consequência, o nível de emprego e renda. No entanto, no âmbito das decisões dos empresários, estas duas formas de despesa apresentam impactos sobre a atividade produtiva em prazos diferentes. Segundo Possas (2015), no princípio da demanda efetiva desenvolvido por Keynes (1936), a produção capitalista exige uma delimitação prévia de dois períodos no curto prazo: o de produção e o de mercado (realização das vendas). A produção inicia-se *ex-ante* com a decisão de ocupar capacidade produtiva empregando fatores e é baseada em expectativas de curto prazo quanto ao consumo (demanda) da produção, o que envolve a decisão de ampliar o volume de emprego caso essas expectativas sejam positivas.

Em outras palavras, a determinação das variáveis de curto prazo está associada às decisões de produção *ex-ante* (quantidade produzida, emprego e preços) e às expectativas quanto às vendas *ex-post* (quantidade vendida, receita, lucros, renda). Na teoria de Keynes, essa determinação não é simultânea, pois há um intervalo de tempo entre o *ex-ante* e o *ex-post*, isto é, entre produção e venda. Segundo Possas (2015), o empresário considera a função de oferta (receita desejada), conhecida *ex-ante*, e a função de demanda esperada (receita esperada) que ocorrerá no curto prazo (*ex-post*), sobre a qual se formulam as expectativas de curto prazo.<sup>70</sup>

A demanda efetiva manifesta-se pelo dispêndio do valor monetário recebido no processo de produção, fazendo concretizar a realização das expectativas dos agentes. De acordo com Dillard (1948:28), a “viga mestra” dessa teoria está no entendimento dos seguintes mecanismos: 1) a elevação do nível de emprego amplia a renda da sociedade; 2) o aumento da renda é acompanhado de um aumento do consumo, porém em menor proporção

<sup>69</sup> A separação só pode ser teórica pois existe uma relação entre consumo e investimento que traz implicações importantes para a dinâmica econômica e para a geração de emprego e renda. Essa relação e o tema do consumo serão explorados mais adiante. (Keynes, J. M., 1937a [1983], p. 176)

<sup>70</sup> Para Possas (2015: 87), “os resultados agregados da análise de curto prazo de Keynes são meras agregações das variáveis já determinadas no nível das unidades individuais de produção (*ex-ante*, empresas) e de gasto (*ex-post*, consumidores e empresas). Assim, consumo e investimento agregados são simplesmente a agregação das decisões individuais respectivas ao longo de um período contábil (*e.g.* um ano), determinando a renda agregada no mesmo período; e o emprego agregado é a simples agregação – adotando-se a hipótese simplificadora de Keynes, de reduzir qualquer volume de emprego ao emprego básico equivalente – das decisões de empregar, consequentes das decisões de produzir, das unidades produtivas ao longo do mesmo período de referência. Não há – nem é preciso haver – nenhum equilíbrio, menos ainda agregado, nessas determinações.” Do ponto de vista do processo de produção, ao se admitir que as expectativas *ex-ante* podem se frustradas pelos resultados *ex-post*, assume-se a possibilidade de formação de estoques não apenas de produtos acabados mas, também, de bens de capital.

(propensão a consumir); 3) como consequência, para que haja uma demanda suficiente para garantir a elevação do emprego é necessário que esse movimento seja acompanhado de um aumento do volume de investimentos, na mesma proporção da diferença entre a ampliação do rendimento e o consumo por ela originado. Isso quer dizer que o volume de emprego aumenta se o investimento também aumenta.

Em contrapartida, os investimentos dependem das expectativas e das decisões de longo prazo dos agentes econômicos. A interpretação de Possas (2015) sobre os temas que envolvem o longo prazo, como serão tratados mais à frente neste capítulo, pressupõe que o entendimento da determinação da taxa de juros e do investimento deve fazer parte de uma abordagem mais geral da teoria da demanda efetiva de Keynes, em que a moeda e o investimento produtivo são ativos particulares, dentre aqueles que podem compor uma carteira de aplicações de capital (portfólio).<sup>71</sup> No entanto, as decisões de longo prazo são tomadas a partir de expectativas influenciadas pela incerteza. Para Possas (2015), esse fenômeno explica simultaneamente a preferência pela liquidez e o fato de a taxa de juros ser recorrentemente positiva nas economias capitalistas. A decisão de investir, baseada em expectativas de longo prazo, em um ambiente de incerteza, depende do valor esperado e do grau de confiança associado à previsão sobre os retornos da aquisição de um bem de capital no longo prazo. Dessa forma, a confiança é sensivelmente afetada por alterações na percepção da incerteza que, por sua vez, pode influenciar a demanda por um ativo, impactando a decisão de investimento nesse ativo. A queda na confiança sobre as previsões que formaram as expectativas de longo prazo (quanto a receitas e custos previstos) é condição suficiente para retrainir o investimento produtivo.<sup>72</sup>

Em síntese, a quantidade de emprego da economia depende de três fatores: da oferta agregada (expectativa dos empresários quanto à receita futura); da propensão a consumir<sup>73</sup>; e, por fim, do volume de investimento.

Dada uma determinada propensão a consumir, “quanto maior for o nível de emprego, maior será a diferença entre o preço da oferta agregada e da produção

---

<sup>71</sup> Para Possas (2015: 88), a grande contribuição da teoria de Keynes está na concepção de que esta seria “uma teoria financeira da aplicação de capital, no sentido de que visa a explicar a composição típica de um portfólio: com ativos produtivos, ativos financeiros e moeda *como ativo* – extraordinária contribuição original de Keynes.”

<sup>72</sup> As condições de crédito (liquidez) e a taxa de juros monetária também influenciam a decisão de investimento e, por consequência, o aumento do emprego e da renda na economia no longo prazo. Esse tema será tratado mais à frente neste capítulo.

<sup>73</sup> O conceito de propensão a consumir segundo Keynes é “a relação entre a renda de uma comunidade e o que se pode esperar que ela gaste em consumo”, dependendo de suas “características psicológicas”. Em outras palavras, não se espera que toda a renda seja gasta em consumo e, portanto, o aumento da renda é seguido por uma ampliação do consumo em proporção menor. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.40)

correspondente e a soma que os empresários esperam recuperar com os gastos dos consumidores” (Keynes, J. M., 1936 [1992] p. 41). Em consequência, o aumento do emprego não pode ocorrer sem que haja uma ampliação do volume de recursos que se espera que seja aplicado em novos investimentos, de forma a compensar a diferença entre o preço da oferta agregada e o consumo a um dado volume agregado de emprego.<sup>74</sup> Caso o montante de investimentos não compense tal diferença, ou ocorra algum problema que reduza a capacidade de consumo ou, até mesmo, se verifique uma mudança na propensão a consumir, surge o que Keynes (1934) denominou de “insuficiência de demanda efetiva”, cujo resultado é o desemprego involuntário.<sup>75</sup>

Para Keynes, o “paradoxo da pobreza em meio à abundância” pode ser explicado por esse problema (insuficiência de demanda efetiva), o que leva o nível de emprego a ficar abaixo da oferta potencial de mão-de-obra, gerando desemprego. Para o autor, essa insuficiência de demanda efetiva pode paralisar a geração de emprego e obstar o processo de produção, bloqueando, assim, a dinâmica do mercado de trabalho, o que afeta diretamente a possibilidade de reduzir a desigualdade em sua dimensão econômica ou, mais precisamente, no acesso à renda corrente.<sup>76</sup>

A teoria da demanda efetiva contribui sobremaneira para o entendimento da dinâmica econômica e da sua relação com a sociedade. Uma das principais pontes entre economia e sociedade é o mercado de trabalho, onde se encontram os proprietários dos meios de produção (comprando) e os possuidores da força de trabalho (vendendo). Keynes (1936) mostrou que o nível de emprego depende de fatores que extrapolam a dinâmica de oferta e demanda no âmbito do mercado de trabalho. Isto quer dizer que o nível de emprego é definido na esfera da produção, onde se encontram as decisões de investimento e de consumo dos agentes econômicos. Dessa forma, a possibilidade da existência de desemprego involuntário implica no bloqueio da possibilidade de acesso à renda e ao consumo, elementos importantes não só para a dinâmica econômica, como para o fenômeno da desigualdade.

---

<sup>74</sup> A diferença entre o nível de consumo, equivalente às receitas esperadas dos empresários produtores de bens de consumo, e a oferta agregada, a um dado volume de emprego no setor produtor de bens de consumo, é o nível de lucro agregado do setor produtor de bens de consumo.

<sup>75</sup> Enquanto o nível de emprego for inelástico diante de aumentos na demanda efetiva, haverá desemprego involuntário, considerando-se as restrições estabelecidas por Keynes como o dado estado da técnica, as preferências de consumo, o grau de concorrência etc.

<sup>76</sup> Ver Keynes (1934: 486).

## **2.2. Consumo e Investimento: a importância do efeito multiplicador para a redução da desigualdade econômica**

O consumo, assim como o investimento, é um elemento diretamente ligado à possibilidade de realização da venda da produção. Para entendê-lo, é necessário lembrar que o conceito de demanda agregada é a relação de determinado volume de mão-de-obra com a expectativa de receita da venda de determinada produção, fruto desse mesmo nível de emprego. O resultado obtido das vendas divide-se em duas formas de gastos (consumo e investimento). A teoria de Keynes demonstra que o montante gasto em consumo depende de três elementos básicos: da renda (nominal, real e líquida), de fatores objetivos e de fatores subjetivos.

Os fatores subjetivos podem ser divididos em duas óticas: a do consumo individual da comunidade e a do consumo das empresas, governos ou instituições. No que se refere à desigualdade econômica, o consumo individual assume um papel importante no acesso, via renda/crédito, aos bens e serviços produzidos no âmbito do mercado. A demanda subjetiva por esse tipo de bem é determinada por oito motivos que afetam o desejo de consumo dos indivíduos: 1) precaução – guardar dinheiro para se precaver quanto a incertezas; 2) previdência – previsão sobre a relação futura entre a renda e as necessidades dos indivíduos como, por exemplo, a aposentadoria; 3) cálculo – aplicar o dinheiro e com um montante maior no futuro poder consumir mais; 4) melhoria – possibilidade de gastar progressivamente mais ao longo do tempo; 5) independência – sentir-se independente e com recursos suficientes no futuro para tomar as decisões que lhes convier; 6) iniciativa – possuir recursos no futuro para um possível empreendimento; 7) orgulho – deixar um legado em forma de dinheiro; e 8) avareza – não gastar de forma irracional, isto é, não gastar por gastar.<sup>77</sup>

No que tange à ótica de consumo das empresas, governos e instituições, Keynes (1936) subdivide o desejo de consumo em quatro motivos: 1) o motivo empresa, que se destina a alcançar recursos para um investimento de capital sem a contração de dívidas; 2) o motivo liquidez, que se destina a obter recursos para emergências; 3) o motivo melhoria, que representa o acumular renda de forma a mostrar eficiência do negócio; e 4) o motivo da

---

<sup>77</sup> Ver Keynes, J.M., 1936 [1992] páginas 96 e 97.

prudência financeira, que representa o montante de recursos capazes de financiar os débitos e amortizar os investimentos.<sup>78</sup>

Keynes (1936) reconhece que os motivos que afetam o consumo dos indivíduos possuem características diferentes quando se observam comunidades e/ou países distintos. Isso significa que tais motivações podem variar segundo os costumes, a raça, a educação, as convenções, a religião, a história, a qualidade dos bens de capital e, especialmente, de acordo com a distribuição da riqueza<sup>79</sup> e com padrão de vida da comunidade.<sup>80</sup>

Os fatores objetivos que influenciam as decisões de consumo são: a variação da renda real, em que um aumento da renda provoca um aumento do consumo; e a inesperada variação no valor dos bens de capital, que implica em uma alteração na capacidade de gasto, para mais ou para menos, se os preços caem ou sobem, das classes proprietárias dos meios de produção. No âmbito do consumo individual, o que fica evidente é que, o acesso à renda e, por consequência, ao consumo impulsiona a demanda por determinados bens, cuja oferta se dá no âmbito do mercado, que auxiliam e melhoram a vida cotidiana dos indivíduos e das famílias.<sup>81</sup> No entanto, reconhece-se também que a realização da demanda por esses bens passa pela capacidade de oferta, de produção e/ou de importação da economia. Para o caso de uma economia aberta, o deslocamento do gasto da renda para importação vai depender, em primeiro lugar, do acesso aos meios monetários, em segundo, da capacidade interna de produção e, por fim, da competitividade dos produtos nacionais.

No que tange à desigualdade econômica, o acesso diferenciado a esses bens de consumo mercantilizados pode ser entendido como reflexo da capacidade da atividade econômica gerar renda, da disponibilidade de produtos e da distribuição de renda. Quanto a esse último aspecto, pode-se afirmar que uma redução da desigualdade de renda corrente favorece a parcela da população que se encontra na base da estrutura da sociedade. Isso pode impactar positivamente a demanda efetiva, em decorrência do aumento do consumo, o que

---

<sup>78</sup> Ver Keynes, J.M., 1936 [1992] página 97.

<sup>79</sup> Não apenas quanto à distribuição da riqueza mas, também a melhoria da distribuição de renda (funcional e pessoal) por meio de políticas públicas de progressividade de impostos, transferências diretas de renda e ou valorização do piso salarial, a exemplo do que foi feito no Brasil dos anos 2000, também possibilita a expansão do consumo, especialmente das camadas mais pobres da estrutura de renda, onde a propensão marginal a consumir é maior, contribuindo para a elevação da demanda efetiva e da atividade econômica.

<sup>80</sup> Keynes afirma que as mudanças nos motivos subjetivos são consideravelmente lentas e que, portanto, as alterações nas decisões de consumo dependem do crescimento da renda e não dos motivos que fazem com que esta renda seja gasta.

<sup>81</sup> Esse ponto será tratado no Capítulo 3 desta tese, no momento da apresentação da metodologia para a mensuração do nível de insuficiência/privação a ser utilizado no estudo de caso do Brasil, no período recente.

permite a realização da produção, melhorando as expectativas dos agentes e favorecendo a atividade econômica.

Outro elemento relevante que afeta não só o consumo individual, mas também o de empresas, governos e instituições, é a taxa de juros. Segundo a teoria clássica, alterações na taxa de juros agiriam de forma inversamente proporcional ao consumo, isto é, um aumento dos juros implicaria numa redução do consumo no curto prazo, por esta significar a força que equilibraria a oferta e a demanda por poupança.<sup>82</sup> No entanto, Keynes (1936) aponta que a propensão a consumir baseada na taxa de juros é muito complexa para que o argumento seja simplificado dessa forma, não podendo se atribuir uma relação de causalidade entre juros e consumo no curto prazo. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.85)<sup>83</sup>

No âmbito do papel do Estado<sup>84</sup>, a política tributária também influencia o consumo. A diminuição de impostos sobre a renda ou o aumento de impostos sobre o lucro ou ganhos de capital podem alterar o consumo das classes afetadas por essas políticas. Assim como os tributos, os gastos do poder público (política fiscal) têm impactos sobre o consumo agregado, ao elevar a demanda efetiva e influenciar a realização da produção e as expectativas dos agentes.

Uma alteração das expectativas quanto aos ganhos futuros em termos de renda, também afetam o consumo. Keynes (1936) assume que a variação da renda líquida das firmas ou do investimento líquido afeta a dinâmica do consumo e, por consequência, a atividade econômica. A renda líquida é dada pela soma entre consumo e investimento, subtraindo o “custo de uso” dos bens de consumo duráveis e dos bens de capital (depreciação) e descontado o estoque de capital. Caso ocorra um desincentivo ao consumo, por quaisquer que sejam os motivos (objetivos, subjetivos, ou pela queda da renda real), a dinâmica econômica estará comprometida.

O consumo – para repetir o óbvio – é o único fim e objetivo da atividade econômica. As oportunidades de emprego estão necessariamente limitadas pela procura agregada. A demanda agregada só pode ser derivada do consumo presente ou das reservas para o consumo futuro. (...) Não podemos, como sociedade, prover consumo futuro por meio de expedientes financeiros, mas apenas mediante a produção física corrente. À medida que nossa organização social e comercial separa a formação de reservas financeiras para o futuro da provisão física futura (...), a prudência financeira pode causar restrições na procura agregada e, portanto,

---

<sup>82</sup> Para a teoria clássica o aumento da taxa de juros estimula a poupança corrente, reduz consumo corrente, de forma que, no futuro, haja mais consumo, uma vez que não existe razão para se reter moeda. Isso implica em que a abstenção de consumo presente se traduziria em maior consumo futuro. Isso será contestado pela teoria de Keynes, ponto a ser explorado neste Capítulo, a partir da lógica da preferência pela liquidez.

<sup>83</sup> O tema da poupança será tratado mais à frente neste capítulo.

<sup>84</sup> Esse tema será tratado com maior profundidade no item 2.5 deste capítulo.

diminuir o bem-estar, conforme testemunham muitos exemplos. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.94)

Keynes (1936) procura deixar claro que o aumento da taxa de juros, mesmo podendo ter efeitos sobre a propensão a consumir (reduzindo-a) e, complementarmente, sobre a propensão a poupar (aumentando-a), pode provocar uma redução nos investimentos agregados e, por consequência, no emprego, na renda e no consumo agregados. Dado que uma parcela da renda é gasta e a outra é poupada, uma queda dos investimentos produziria uma redução da renda, o que levaria a uma diminuição da poupança. Essa é a expressão da relação entre poupança e investimento, que, para Keynes (1936), a determinação da primeira se dá pela dinâmica do segundo, e não o contrário.<sup>85</sup> A poupança é determinada pelo investimento, na medida em que, dada uma propensão marginal a consumir, a parcela da renda gerada pelo aumento do investimento e que não se destinou ao consumo vira poupança.<sup>86</sup>

Destaca-se que Keynes (1936) previa a existência de um efeito perverso na elevação das taxas de juros. Esse efeito traria consequências para o desempenho econômico por obstaculizar o investimento e, conseqüentemente, o aumento da renda e do consumo. Esse último seria deprimido pela diminuição do nível de investimento e pelo nível da atividade econômica, prejudicando o nível de emprego e o bem-estar social.

De modo geral, o consumo possui um papel importante para a prosperidade econômica. Keynes (1936), ao reconhecer isso, chegou à conclusão de que uma mudança na distribuição da riqueza e/ou uma alteração dos hábitos, de forma a aumentar a propensão a consumir, poderiam levar a um maior bem-estar social.<sup>87</sup> O autor acreditava que o efeito perverso dos juros sobre o consumo, ou mesmo a frugalidade dos indivíduos, não poderiam ser um resultado aceitável. O consumo não deveria enfrentar obstáculos. Em suas palavras:

Quanto mais virtuosos, quanto mais resolutamente frugais e mais obstinadamente ortodoxos formos em nossas finanças particulares e nacionais, mais terão de baixar as nossas rendas quando o juro subir proporcionalmente à eficiência marginal do capital.<sup>88</sup> A obstinação só nos trará um castigo, e jamais uma recompensa, pois o resultado é inevitável. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.94)

<sup>85</sup> Esse tema será abordado na seção sobre os determinantes do investimento em Keynes.

<sup>86</sup> Mais à frente será visto que não existe a obrigatoriedade da existência de poupança prévia para financiar os investimentos, em decorrência da criação de crédito pelo sistema bancário sob respaldo do Banco Central. Ver Possas (2015).

<sup>87</sup> Sobre este tema, ver Keynes (1934).

<sup>88</sup> Este conceito será definido na seção sobre os determinantes do investimento.

A possibilidade de se alterar positivamente a condição social (elevação do bem-estar), e de se reduzir a desigualdade econômica pela via do mercado de trabalho, depende dos níveis de consumo e investimento. Esses não podem ser prejudicados pelo aumento da taxa de juros, fonte de retorno daqueles que já possuem riqueza e que podem se privar do consumo para ampliá-la. Desse modo, fica claro que as supressões tanto do consumo quanto do investimento atuam de forma depressiva sobre a atividade econômica e sobre a possibilidade de redução da desigualdade via geração de emprego e renda.

A relação entre consumo e investimento é explicitada pela existência de um efeito multiplicador dos gastos em investimento sobre o emprego e renda. Desta forma, impactos negativos sobre essas variáveis trarão consequências negativas para a dinâmica econômica e para a estratégia de superação da desigualdade.

Para se entender essa relação, cuja ponte é o efeito multiplicador, faz-se necessário apresentar o conceito de *Propensão Marginal a Consumir* (PMC). A PMC é definida pela relação entre as diferenças entre o gasto em consumo e a renda. Esse conceito pressupõe que variações na renda implicam em variações no consumo em escalas relativamente menores, isto é, nem sempre tudo que se recebe na forma de renda é gasto na forma de consumo.

A ideia da existência de uma relação entre investimento e renda e de que o aumento do primeiro implica em uma elevação relativamente maior da segunda (um efeito multiplicador) é uma parte fundamental da teoria desenvolvida por Keynes, cuja base encontra-se no trabalho de Kahn (1931).<sup>89</sup> Segundo Kahn (1931), o efeito multiplicador<sup>90</sup> adviria dos efeitos de que qualquer aumento líquido na taxa de investimento doméstico ampliaria o nível de emprego. O que o autor chamou de emprego primário inclui o emprego direto e o indireto, que pode ser representado pela produção e transporte de matérias-primas necessárias para a produção do novo investimento. Para se atender ao aumento das despesas com consumo advindas da expansão dos salários e dos lucros, associados ao emprego principal, a produção de bens de consumo deve ser também aumentada. Isso faz com que os novos salários e os novos lucros desse setor tenham um novo efeito sobre a dinâmica

---

<sup>89</sup> Segundo Dillard (1948: 282) em nota de rodapé, “Keynes e outros atribuíram a R. F. Kahn a invenção da teoria do multiplicador. Isto é certo somente no sentido de que Kahn foi o primeiro a dar-lhe uma formulação técnica rigorosa. Sua intuição básica e uma clara exposição do seu significado prático encontra-se lucidamente expressa no folheto de Keynes-Henderson publicado em 1929, ao passo que o artigo de Kahn em *The Economic Journal* não apareceu senão em 1931.”

<sup>90</sup> O termo multiplicador não aparece na exposição de Kahn (1931).

econômica, repetindo-se *ad infinitum*. O total do emprego acrescido na produção de bens de consumo é denominado pelo autor de emprego secundário. (Kahn, R. F., 1931, p.171)

Segundo Chick (1993), essas relações entre investimento e renda e entre investimento e emprego são partes fundantes do conceito de multiplicador. Para ela, esse emerge como uma condição necessária para a expansão da renda até certo nível ou a sua manutenção em um nível determinado. Na visão de Davidson (1986), no momento em que o contrato de investimento adicional é assinado por um empreendedor e o banco oferece financiamento de capital de giro para a realização desse investimento novo, surge uma identidade contábil entre o aumento na oferta de dinheiro e o aumento no valor do novo investimento (o valor do investimento é igual ao montante emprestado pelo banco). O financiamento bancário adicional permite que o produtor de bens de capital empregue esses recursos na produção, proporcionando um aumento dos fluxos de renda real pelo emprego adicional dos fatores de produção. O efeito multiplicador, por sua vez, surgiria da ampliação da produção para atender a demanda oriunda do acréscimo nos lucros e na renda do setor em que o investimento foi realizado. Para Davidson (1986), o fluxo de renda gerado pelo investimento adicional, de forma contábil, só pode ser traduzido em bens de investimento ou bens de consumo, o que implica em que o fluxo de renda gerado deve ser algum múltiplo do fluxo de investimentos em determinado ponto do tempo, dada a propensão a consumir. (Davidson, P., 1986 p. 107)

Em outras palavras, como bem aponta Robinson (1969), o efeito multiplicador diz respeito ao fato de que a ampliação do investimento em um setor permite a expansão de empregos diretamente relacionados a ele, mas, também, gera empregos de forma indireta nos setores que serão responsáveis por garantir a oferta de bens, cuja demanda emergiu da expansão dos gastos oriundos do aumento da renda e dos lucros no setor inicial.<sup>91</sup>

Na visão de Keynes (1936), quanto maior for a PMC, maior será o efeito do multiplicador do investimento sobre o emprego e a renda. Isso porque uma comunidade que gasta apenas uma pequena parcela do que ganha inibirá o efeito indireto da geração de emprego e renda dos setores que deveriam produzir para suprir a demanda decorrente do aumento da renda e do emprego do setor beneficiado pela elevação dos investimentos. Isso representa que, em uma sociedade onde se verifique uma baixa PMC, isto é, se os incrementos na renda forem destinados predominantemente à poupança, o impacto sobre o

---

<sup>91</sup> Para um estudo das teorias da distribuição entre lucros e salários a partir dos efeitos do multiplicador, ver Kaldor (1955) e Kalecki (1977a).

emprego e a renda decorrente de uma expansão dos investimentos será de pequenas proporções.

De outro modo, se uma variação da renda for quase que completamente gasta em consumo por uma sociedade, o impacto de pequenos investimentos sobre o emprego e a renda tenderá a ser bastante elevado. O princípio do multiplicador<sup>92</sup> permite esclarecer como, em comunidades onde a PMC é elevada, alterações no volume de investimentos, pequenas em comparação com o montante da renda nacional, possam ser acompanhadas por incrementos no emprego e na renda de amplitudes muito maiores<sup>93</sup>.

De acordo com essa lógica, em comunidades pobres ou naquelas que apresentam uma elevada desigualdade de renda (elevada PMC), pequenas variações no investimento são capazes de produzir grandes efeitos multiplicadores sobre o emprego e a renda. Para essas, o investimento emerge como uma possibilidade real de atuar estratégica e diretamente sobre a desigualdade econômica, elevando o emprego e a renda.

Para além da dinâmica econômica, o investimento pode ter um papel central na alteração no quadro de desigualdades. Esse papel deve ser entendido a partir das seguintes considerações: 1) o investimento é capaz de ampliar a capacidade de produção e de geração de bens e serviços para usufruto da sociedade; 2) sua dinâmica é responsável pela geração de emprego e renda, o que permite ampliar o acesso à renda daqueles que se encontram fora do mercado de trabalho, podendo reduzir a desigualdade em termos de acesso à renda monetária; 3) se orientado pelo Estado, pode alterar a forma de distribuição dos bens produzidos entre os distintos grupos sociais; 4) sua composição em favor dos bens e serviços públicos é capaz de reduzir as diferenças em termos de acesso aos elementos necessários à reprodução da vida material entre os distintos estratos da sociedade.

As duas primeiras considerações dizem respeito à elevação do nível de investimento agregado na economia e sua capacidade de gerar emprego e renda, contribuindo para a redução da desigualdade econômica.<sup>94</sup> As duas últimas, por sua vez, implicam em se

<sup>92</sup> Para mais detalhes sobre o multiplicador keynesiano, ver Chick, (1993), capítulo 14, e Robinson (1969), capítulo 3.

<sup>93</sup> As diferenças entre os efeitos dos investimentos para a renda e para o emprego podem ser vistas em Kahn (1931).

<sup>94</sup> Apesar de Keynes (1936), no capítulo 18, fazer uma série de simplificações, como, por exemplo, o estado da técnica, reconhecendo o potencial de os investimentos, pela introdução de uma inovação que afete de forma expressiva a capacidade de produção, poupar mão de obra, como previa Marx, o autor, assim como Kalecki (1977b), enxergava na dinâmica dos investimentos a possibilidade de, no longo prazo, esses investimentos ampliarem o volume de produção, emprego e renda. Nas palavras de Kalecki (1977b: 177) “(...) os “fatores de desenvolvimento”, tais como as inovações, não permitem que o sistema se assente numa posição estática, gerando uma tendência ascendente a longo prazo. A acumulação de capital, que resulta do fato de que o

considerar a possibilidade de o investimento assumir uma dupla função: dinamizar a economia e reduzir a desigualdade social. A redução da desigualdade social estaria condicionada à expansão dos investimentos em setores ligados à infraestrutura social, onde se verifica a necessidade de uma intervenção do Estado para direcionar, orientar e, em última instância, levar a cabo os investimentos estratégicos capazes de cumprirem essa dupla função.

### **2.3. As decisões de investimento, o papel da moeda e a escolha sob incerteza**

O conceito de investimento corrente é “a adição corrente ao valor do equipamento de capital que resultou da atividade produtiva do período”. (Keynes, J. M., 1936 [1992], p.64) Em outras palavras, investimento é a compra de um ativo capaz de fornecer ganhos monetários advindos de sua posse ou da possibilidade de sua valorização futura. Bens como imóveis, máquinas e estoques de produtos compõem a diversidade de formas de investimento em bens reproduzíveis.<sup>95</sup> Nas palavras de Keynes (1936, 72) o novo investimento significa “a compra, por aplicação dos rendimentos, de um bem de capital de qualquer espécie”.<sup>96</sup>

Os investimentos têm um papel central tanto para a teoria da demanda efetiva desenvolvida por Keynes quanto para a possibilidade da redução da desigualdade em suas dimensões econômica e social. Para entender sua relevância, é necessário explorar de que forma os agentes optam por adquirir ativos reproduzíveis (estoques, *commodities* etc.)<sup>97</sup>, bens de capital (investimento produtivo), ou ativos monetários/financeiros. Vale lembrar que, normalmente, um bem de capital não se valoriza, pelo contrário, está sujeito à depreciação.

---

investimento a longo prazo se encontra acima do nível da depreciação, por sua vez aumenta a amplitude da influência dos “fatores de desenvolvimento”, contribuindo dessa maneira para a manutenção da tendência a longo prazo. A elevação dos lucros e da produção que resulta do movimento ascendente do investimento provoca uma taxa de crescimento mais elevada.” Isso representa uma clara possibilidade, a despeito das flutuações evidenciadas pelo autor, de ocorrer a expansão da produção do emprego e da renda no longo prazo.

<sup>95</sup> A existência de investimentos financeiros não é desconsiderada, porém, esses serão devidamente explicitados quando forem considerados na análise.

<sup>96</sup> Existe uma relação conceitual entre custo de uso/depreciação e investimento que molda o pensamento de Keynes. Para o autor, a análise do custo de uso mostra-se não só importante para elucidar o conceito de investimento, mas também para mostrar que “O custo de uso é um dos elos que ligam o presente e o futuro, pois, quando um empresário fixa a sua escala de produção, tem de escolher entre utilizar imediatamente o seu equipamento ou conservá-lo para o utilizar mais tarde. O que determina o montante do custo de uso é o sacrifício esperado de lucros futuros decorrentes da utilização imediata, e é o volume marginal deste sacrifício que, juntamente com o custo marginal dos fatores e a receita marginal esperada, determina a sua escala de produção” (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.69). Para mais detalhes sobre a relação conceitual entre investimento e custo de uso/depreciação e sua importância para a dinâmica dos investimentos, ver Keynes (1936), apêndice ao capítulo 6, e Kregel (1998).

<sup>97</sup> Deve-se ressaltar que, tecnicamente, pode-se comprar e vender *commodities*, que são bens reproduzíveis, para especular com a valorização de sua posse.

No entanto, esse bem oferece a possibilidade de retornos monetários oriundos da posse e do seu emprego produtivo.

Keynes (1936), ao tratar dos investimentos, opõe-se à ideia de que os limites da acumulação de capital estariam na existência de recursos previamente disponíveis, isto é, de poupança. Para o autor, as decisões de investimento e sua elevação ao longo do tempo dependem de outros fatores. Ao considerar a poupança como sendo o excedente de renda sobre o que se despende em consumo, assume que, se a expectativa dos empresários quanto ao volume de investimentos *ex-ante* for maior que o volume de poupança, dado um determinado nível de emprego e produção, esse fato induzirá os empresários a ampliarem o emprego e a produção.<sup>98</sup>

Novos investimentos, por conseguinte, podem ocorrer via concessão de crédito (criação de moeda bancária), o que implica não ser necessário um volume de poupança prévio. O investimento alavancado pelo crédito pode provocar uma ampliação na renda agregada relativamente maior ao montante investido, devido ao efeito multiplicador, como discutido anteriormente.<sup>99</sup>

A ideia que pressupõe a necessidade de poupança prévia para a realização do investimento, como é apresentada pela teoria clássica, é duramente criticada por Keynes (1936). O autor afirma que o aumento da poupança que não originada da expansão da economia (aumento da produção e do emprego), isto é, poupar por poupar, ou manter um depósito que renda juros, pode se tornar um problema econômico com consequências graves para o emprego e a renda. Essa atitude:

---

<sup>98</sup> Para Keynes (1930e), a quantidade de poupança, a quantidade de investimento e, conseqüentemente, a diferença entre eles, dependem, em parte, do nível de preços dos bens de investimento relativamente aos seus custos de produção; e concomitantemente da atitude do público em manter depósitos de poupança e outros títulos, que, por sua vez, podem ser parcialmente influenciados por expectativas quanto ao nível de preços dos bens de consumo relativamente ao seu custo de produção. Uma mudança na disposição do público em direção à manutenção de outras formas para além dos depósitos de poupança e de valores mobiliários, que não seja compensada por ação do sistema bancário, pode se apresentar como um dos fatores mais importantes que afetam a taxa de investimento relativamente à poupança e uma causa de perturbação para o poder de compra do dinheiro. (Keynes, J. M. 1930e p. 130)

<sup>99</sup> De acordo com Keynes (1937b) o investimento *ex-ante* é um fenômeno genuíno, na medida que as decisões têm de ser tomadas e o crédito ou financiamento concedido (necessário no intervalo entre planejamento e execução) bem antes do processo real de investimento. Não há para o autor nenhuma necessidade de os agentes decidirem, simultaneamente com as decisões de investimentos, o quanto da sua renda futura será poupado. Em primeiro lugar, porque os agentes não sabem quanto serão os seus rendimentos, especialmente quanto será o lucro. Assim, mesmo que eles estejam dispostos a tomar emprestado em contrapartida às suas poupanças potenciais, o dinheiro adicional necessário poderia não estar disponível, a não ser por uma alteração na política bancária. Segundo o autor, nada parece mais certo que o fato de que o crédito ou o financiamento exigido pelo investimento *ex-ante* não depende de poupança *ex-ante*.

(...) apresenta uma tendência crônica, ao longo de toda a história da humanidade, a ser maior que o incentivo a investir. A fraqueza da propensão a investir tem sido, em todos os tempos a chave do problema econômico. É possível que hoje a explicação dessa fraqueza esteja na importância dos capitais acumulados, ao passo que, antigamente, os riscos e perigos de toda espécie talvez tenham representado um papel mais importante. Porém, o resultado é o mesmo. O desejo do indivíduo de aumentar sua fortuna pessoal, abstando-se de consumir, tem sido geralmente mais forte que a tendência do empresário para aumentar a riqueza nacional empregando mão-de-obra na produção de bens duráveis. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.267)

Segundo Kregel (1984-1985), a limitação da quantidade de dinheiro para o investimento não se dá pela insuficiência de poupança. Essa quantidade só afeta o investimento de forma indireta, isto é, pela via dos preços monetários e do efeito da taxa monetária de juros sobre a taxa de expansão da atividade econômica.<sup>100</sup> O constrangimento ao investimento pode encontrar-se na restrição de financiamento, que está relacionada à preferência pela liquidez do público e dos bancos.<sup>101</sup> Isso quer dizer que a política dos bancos pode restringir a expansão real da economia ao não satisfazer plenamente a preferência pela liquidez do público a uma taxa de juros consistente com a possibilidade de expansão dos investimentos.<sup>102</sup> Não se pode esquecer, também, que os bancos tomam decisões de investimento que afetam tanto a oferta quanto a demanda por dinheiro e por crédito. (Kregel, J. A., 1984-1985, p. 152)

As condições de crédito (criação de moeda) passam a ser importantes como mecanismos de dinamização da atividade econômica, por responderem pela possibilidade de elevação dos investimentos. Vale dizer que o crédito pode ter, também, uma função de validar a expansão do investimento direcionado pelo Estado, o que permitiria a ampliação do nível de emprego e renda, ao alterar a dimensão social da desigualdade, ampliando a oferta de bens e serviços públicos.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> Para uma discussão a respeito da visão pós-keynesiana sobre a existência da falta de poupança monetária/real como um constrangimento à expansão da produção e do emprego e o papel da taxa de juros neste processo, ver Kregel (1984-1985).

<sup>101</sup> Uma contribuição muito relevante sobre esse aspecto da teoria de Keynes pode ser encontrada em Chick, V., (1992) [2010]. Segundo a autora a relação de determinação entre investimento e poupança, nos moldes desenvolvidos por Keynes, só se pode verificar a partir da evolução do sistema bancário. Para ela, a partir do momento em que os depósitos bancários passam a representar mais que a poupança, isto é, representam também saldos de transações que financiam o circuito do consumo e que passam de um banco ao outro sem sair do sistema, ocorre um incentivo aos bancos a emprestar dinheiro, podendo ultrapassar suas reservas nos estágios mais avançados do sistema. (Chick, V., (1992) [2010] p. 256)

<sup>102</sup> A taxa de juros nada mais é do que um prêmio por se abrir mão da liquidez por determinado período. “A taxa de juros não é o preço que equilibra a demanda de recursos para investir e a propensão de abster-se de consumo imediato” e sim, o preço pelo qual se relacionam a vontade de se manter riqueza sob a forma líquida e a quantidade de moeda disponível. Keynes utiliza o mesmo conceito de moeda desenvolvido em sua obra “*Treatise on Money*”, a saber, depósitos bancários. (Keynes, J.M., 1936 [1992] p.137)

<sup>103</sup> Considerar a possibilidade de que a ampliação da oferta de bens e serviços públicos, via investimento em infraestrutura social, não significa dizer que esse é um processo automático. Como apontado anteriormente, a

É evidente que a opção por adquirir um bem de capital por meio da tomada de empréstimos não é a única fonte ou o fator limitador dos investimentos. A compra de um ativo de capital (investimento) pode se dar pela aplicação de capital próprio ou pela tomada de empréstimos, hipotecas, títulos e/ou ações em troca de moeda. A utilização de capital próprio aparece como uma opção relevante para a elevação dos investimentos no entender de Kalecki (1977b). Para o autor, os lucros retidos/anteriores, apresentando-se como determinantes importantes do consumo e do investimento dos capitalistas, não podem servir como base para que esses decidam pelo consumo e/ou pelo investimento em determinado período com exatidão, isto é, os capitalistas não decidem com base no que ganharam no passado.<sup>104</sup> Sua ideia é que “lucros brutos reais em um dado período curto de tempo são determinados por decisões dos capitalistas, com respeito a seu consumo e investimento, tomadas no passado e sujeitas a correções diante de modificações inesperadas no volume dos estoques” (Kalecki, M., 1977 p. 66). Isso significa que os investimentos determinam os lucros e não o contrário.<sup>105</sup> Em outras palavras, os investimentos e as decisões de consumo dos capitalistas no passado é que são os responsáveis pelos ganhos correntes. Mais que isso,

Dado que os lucros são determinados pelo consumo e investimento dos capitalistas, é a renda dos trabalhadores (igual aqui ao consumo dos trabalhadores) que é determinada pelos “fatores de distribuição”. Dessa forma, o consumo e o investimento dos capitalistas, em conjunto com os “fatores de distribuição”, determinam o consumo dos trabalhadores e, conseqüentemente, a produção e o emprego em escala nacional. A produção nacional se deslocará para cima até o ponto em que os lucros dela auferidos de acordo com os “fatores de distribuição” forem iguais à soma do consumo e do investimento dos capitalistas. (Kalecki, M., 1977b, p.67)

Ainda no que tange ao financiamento do investimento, Minsky (1975) contribuiu para enriquecer a teoria desenvolvida por Keynes, na medida em que o entendimento da dinâmica dos investimentos passa a contar com os efeitos da taxa de juros sobre a estrutura de passivos das empresas, reconhecendo, assim, a importância das finanças e da taxa de juros para além da concorrência entre retornos esperados da compra de um bem de capital e a aplicação financeira dos recursos monetários. Para o autor, a economia deve ser

---

política pública social é um importante mecanismo de mediação entre a expansão dos investimentos e a ampliação do acesso daquela parcela da sociedade que realmente precisa.

<sup>104</sup> Isso, segundo o autor, explicaria o porquê de os lucros não permanecerem estacionários e sim movimentando-se por flutuações ao longo do tempo. A volatilidade e instabilidade dos investimentos serão tratadas numa seção à parte.

<sup>105</sup> Os capitalistas ganham aquilo que gastam em consumo e, principalmente, em investimentos. (Kalecki, M., 1977, p. 66)

pensada, também, a partir da lógica de financiamento das empresas, num ambiente de interação entre tomadores e emprestadores.<sup>106</sup>

Minsky (1975: 135) considera que há limites para o financiamento com recursos próprios e que, em um mundo influenciado pelas incertezas, as empresas tendem a possuir moeda ou outros tipos de ativos financeiros (títulos negociáveis) de forma a se resguardar frente a instabilidades do mercado.<sup>107</sup> “Quando esses ativos monetários são retirados, diminui a proteção da empresa”. A redução dessa proteção equivale a uma ampliação das dívidas da empresa, o que faz com que os objetivos da empresa dependam da condição e da sua estrutura de financiamento. Em outros termos, o grau de endividamento das empresas pode afetar sua capacidade de honrar seus compromissos e, em última instância, bloquear sua capacidade de investir.

Para Minsky (1975), os investimentos alavancados pela criação de novas dívidas estariam condicionados à taxa de endividamento das empresas, o que implicaria na existência de riscos associados ao grau de endividamento e à inadimplência, tanto por parte do credor quanto do devedor. Segundo Possas (2015) isso significa um limite à continuidade do endividamento e, por decorrência, do investimento.<sup>108</sup> Na teoria de Keynes, esses riscos estariam ligados, no cálculo do investidor, aos custos financeiros de carregamento de um ativo (taxa de juros mais alta) e à taxa de desconto (aumento do *spread* de risco), o que poderia reduzir o investimento produtivo.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> De acordo com Minsky, “(...) são as finanças que atuam como regente, às vezes desestimulante, mas às vezes amplificador, do investimento. Consequentemente, são as finanças que estabelecem o ritmo da economia.” (Minsky, H. P., (1975) [2011] p.161)

<sup>107</sup> A incerteza quanto ao futuro não se reflete apenas quanto ao valor da moeda, mas, também, quanto à capacidade de cumprir os contratos e ao crédito (liquidez disponível para ser emprestada e o preço do empréstimo). Essa incerteza afeta também a confiança das instituições financeiras quanto à possibilidade de os tomadores de empréstimos honrarem seus compromissos. Sobre esse aspecto, ver Paula (1998).

<sup>108</sup> Belluzzo e Almeida (1989: 121) apresentam uma visão diferente, os autores enxergam uma economia em que “(...) o crescimento da renda depende do aumento do investimento e o aumento do investimento só pode ser realizado macroeconomicamente pelo endividamento das unidades de gasto. Este investimento, ao gerar lucros, recompõe as condições de liquidez dos empréstimos, ou seja, a geração de lucros mantém as condições de renovação do fundo financeiro administrado pelos bancos e originariamente gerado pela emissão do crédito dos bancos contra si mesmos e sob a demanda daqueles que vão realizar o gasto. O princípio da demanda efetiva exige tão-somente que uma determinada decisão de gasto seja validada pelo sistema bancário enquanto administrador da moeda e dos fundos financeiros da sociedade. Os bancos sancionam a aposta capitalista na aquisição de novos ativos de capital e os lucros derivados deste investimento sancionam a aposta dos bancos. (...) Portanto, é o prosseguimento do processo de investimento e endividamento que permite servir a dívida passada. Ou seja, a economia está gerando dívida agora para que a dívida passada possa ser servida.”

<sup>109</sup> Esse cenário está intimamente ligado ao que Minsky chamou de “risco do prestador”. Segundo o autor, esse risco emerge na figura de exigências de fluxo de caixa (capital de giro), de acordo com o aumento do volume de dívidas em relação ao total de ativos. Simplificadamente, assume a forma de taxas de juros mais elevadas, prazos encurtados, restrições sobre a tomada de novos empréstimos, entre outras. O risco aumenta de acordo com o aumento da relação dívida/patrimônio líquido. (Minsky, H. P., (1975) [2011], p.137)

Para Minsky (1975), o investimento depende da relação entre os riscos dos tomadores (retornos esperados do investimento são incertos e a ampliação do volume de dívidas frente ao patrimônio reduz a proteção do investimento) e os riscos dos emprestadores. Isso significa depender não só das expectativas de retorno dos ativos produtivos (Eficiência Marginal do Capital), mas, também, da estrutura dos passivos, das condições de acesso a novos financiamentos e da capacidade de honrar obrigações.

A opção por tomar um empréstimo ou utilizar recursos próprios para a compra de um bem de capital e, assim, elevar a produção, o emprego ou, até mesmo, ampliar a oferta dos bens e serviços de caráter público, que podem reduzir a desigualdade social, deve ser entendida a partir da chamada teoria da escolha de ativos.<sup>110</sup> A decisão sobre a aplicação (financeira ou produtiva) dos recursos depende da escolha dos agentes quanto à taxa de retorno esperada do ativo (títulos públicos e privados, ações, outros ativos líquidos/financeiros e, principalmente, bens de capital).<sup>111</sup> De forma resumida, a decisão de investir depende das condições físicas da produção na indústria de bens de capital,<sup>112</sup> do estado de confiança quanto ao rendimento futuro de um bem de capital (EMC), da ação psicológica referente à liquidez e da quantidade de moeda (taxa de juros do dinheiro e disponibilidade de crédito).

Para Possas (1986), a taxa de juros apresenta-se como um limite ao investimento produtivo por representar um *trade-off* ao investidor, por este se mostrar como um aplicador de capital decidindo pela construção de uma ampla carteira de ativos entre o investimento em bens de capital (produtivo) e a liquidez (ativos monetários). Para este autor, o ativo de capital fixo de grande durabilidade, que está intimamente ligado à expansão da produção, é apenas o extremo ilíquido de um conjunto de ativos, cujo extremo oposto apresenta saldos monetários.

A aquisição de um ativo, seja produtivo (bem de capital) ou financeiro, significa renunciar à posse de liquidez, isto é, de moeda, em prol de retorno/valorização potencial (esperado), ponderado pelo prêmio de liquidez do ativo. Já o prêmio por abrir mão da liquidez é, para Keynes (1936), a definição de taxa de juros. Isso implica em se afirmar que as

---

<sup>110</sup> Os fundamentos dessa teoria tem como base o capítulo 17 da TG.

<sup>111</sup> A relação entre os rendimentos futuros esperados da compra de um bem de capital (investimento), trazidos a valor presente pela taxa de juros, e seu custo de reposição ou o seu preço de oferta (o valor suficiente para que o empresário produza uma unidade suplementar de capital) é o que Keynes (1936, 115) chamou de Eficiência Marginal do Capital (EMC). O investidor faz uma aquisição de um bem de capital apenas porque espera receber uma renda futura da venda dos bens por este produzido. Isso representa que a EMC é a taxa de desconto que torna o valor presente do fluxo de rendas futuras igual ou superior ao custo de reposição do capital.

<sup>112</sup> Elemento que aparece como dado no modelo desenvolvido por Keynes.

decisões dos agentes, em termos de alocação de recursos, são influenciadas pela moeda,<sup>113</sup> que é um ativo específico, dentre aqueles que podem ser escolhidos pelos agentes, por apresentar algumas propriedades e atributos que o definem como elemento central na dinâmica econômica: elasticidade de produção e substituição nulas ou negligenciáveis, custo de carregamento nulo ou negligenciável e prêmio de liquidez máximo, dentre todos os ativos.<sup>114</sup>

Essas decisões são regidas por expectativas de longo prazo em um ambiente de incerteza no âmbito de uma economia monetária da produção, que significa:

(...) an economy in which money plays a part of its own and affects motives and decisions and is, in short, one of the operative factors in the situation, so that the course of events cannot be predicted, either in the long period or in the short, without a knowledge of the behaviour of money between the first state and the last. (Keynes, J. M. (1933a, p. 468 e 469)

De acordo com Carvalho (1996: 47), isso quer dizer que as escolhas entre os diversos ativos têm de ser feitas de forma que o ativo escolhido compense, em termos de retorno monetário, seu risco relativo ao ativo de referência (a moeda).<sup>115</sup> Para este autor, “A pedra fundamental da análise monetária de Keynes (e de pós-keynesianos) é a relação entre moeda e contratos. Contratos futuros denominados em moeda são elementos essenciais da coordenação de uma economia onde a produção é organizada por agentes privados autônomos em busca de ganhos individuais.” Para ele, seriam os contratos futuros que permitiriam que se reduzissem as incertezas quanto à atividade produtiva e que se controlassem os custos por parte dos empresários. Desse modo, a moeda tornar-se-ia um ativo por conta da sua capacidade de liquidação das obrigações contratuais.

A teoria da escolha de ativos desenvolvida por Keynes (1936) está baseada na ideia de que os ativos apresentam as mesmas propriedades (atributos) e que essas se diferenciam em maior ou menor escala. A propriedade de determinado bem proporciona um

<sup>113</sup> A moeda, mais do que qualquer outro bem, é um mecanismo, em sua propriedade de reserva de valor, que liga o presente ao futuro. Para Davidson (1972), a existência de dinheiro e de contratos em dinheiro convivendo com a incerteza sobre o futuro formam a base de um sistema monetário, onde o mundo de incertezas tem no dinheiro em si mesmo um mecanismo para adiar decisões.

<sup>114</sup> Keynes (1936), no capítulo 17, discute as três propriedades do dinheiro/moeda, que são: 1) baixíssima elasticidade de produção, isto é, não se pode produzir dinheiro com emprego de trabalho; 2) elasticidade de substituição praticamente nula, significando que o aumento de seu valor não encontra nenhum substituto reproduzível por trabalho; e 3) custo de carregamento nulo ou negligenciável. As características do dinheiro que atendem à preferência pela liquidez, como seu baixo custo de manutenção, não ter substituto e não poder ser produzido privadamente, fazem com que sua taxa de juros se mostre insensível a mudanças na proporção entre o dinheiro e outras formas de riqueza. Isto é, a produção de outros bens não afeta a moeda e seu papel central.

<sup>115</sup> Keynes ressalta a importância do dinheiro para a dinâmica econômica em “*A Monetary Theory of Production*” de 1933, ver Keynes (1933a). Sobre esse ponto, ver, também, Keynes (1936), capítulo 17, Dillard (1980) e Wray (1999).

retorno que pode ser definido como a soma do rendimento e do prêmio de liquidez, deduzidos do custo de manutenção. Esse retorno pode ser entendido como a taxa de juros (retorno) própria de cada bem, dependendo de suas propriedades. A especificidade dos bens de capital, sejam eles máquinas ou imóveis, advém do rendimento relativamente maior que este pode proporcionar em relação ao seu custo de manutenção e de seu prêmio de liquidez inexistente. No caso da moeda, sua característica enquanto ativo é apresentar um rendimento nulo<sup>116</sup> e baixíssimo custo de manutenção<sup>117</sup>, porém um elevado prêmio de liquidez.

Segundo Carvalho (1996), Minsky fez uma releitura do conceito de taxa própria de juros para representar o valor total do portfólio de ativos e das obrigações dos agentes. Para ele, o valor corrente de um portfólio seria determinado pelos rendimentos esperados dos ativos, menos o custo de retenção (custo dos juros pagos sobre os empréstimos tomados), mais a variação esperada do valor dos ativos no momento de alteração do portfólio, levando-se em conta o grau de liquidez da posição em ativos (participação em moeda e quase-moeda), além das facilidades de acesso a novo crédito.

Possas (2015) aponta que o preço de demanda do ativo e a sua eficiência marginal são os dois conceitos-chave para se entender a teoria desenvolvida por Keynes das taxas próprias de juros. O primeiro conceito é o valor dos rendimentos esperados, trazidos a valores presentes, ao longo da vida econômica útil do ativo (descontados a uma taxa específica de desconto própria a cada ativo) e o segundo é a taxa interna de retorno dos ativos específicos. Para o autor, é a partir dessa relação que se definem as escolhas de portfólio, onde compete conjuntamente o ativo que, por definição, tem liquidez máxima (a moeda) e que, sob influência dos determinantes de sua demanda (motivo precaucional e especulativo), pode afetar substancialmente a escolha de portfólio em situações de aumento da preferência por liquidez, oriundo de um cenário de elevação da incerteza.

Seguindo os passos de Minsky, Carvalho (1996: 62) ressalta a importância do “perfil temporal” dos fluxos de caixa esperados. Nessa lógica, os preços dos ativos dependem da demanda por eles, que é influenciada pela possibilidade de emissão de dívida para a sua compra. Os limites à sua demanda e às taxas de retorno de cada ativo encontram-se na capacidade de criação de novas dívidas. Segundo o autor, isso permite que se avalie a

---

<sup>116</sup> Puro entesouramento sem aplicação financeira.

<sup>117</sup> Sobre esse aspecto, caberia colocar que não se pode afirmar que o custo de manutenção do dinheiro seja nulo. Isso porque, esse deve ser discutido no âmbito dos diferentes regimes de inflação (baixa/moderada, crônica/elevada e hiperinflação).

“fragilidade de um balanço”, comparando-se as entradas e as saídas esperadas de caixa e o estoque de ativos líquidos retidos.

Para Keynes (1936), a comparação das características dos bens/ativos, ou mais precisamente, da taxa própria de juros de cada um com a taxa de juros monetária, define se o ativo será ou não demandado. Em outras palavras, se a eficiência marginal de um ativo for maior que a taxa de juros monetária, haverá um incremento em sua procura.<sup>118</sup>

Em termos agregados, os agentes (famílias, empresas e bancos) possuem interesses diferentes e suas escolhas afetam o sistema de maneira diferenciada. As famílias decidem entre consumir ou poupar, as empresas podem investir produtiva ou financeiramente e os bancos optam por emprestar, criando moeda, e/ou alocar os recursos captados de outra forma, restringindo a liquidez do sistema. Como apontado anteriormente, a decisão desses agentes tem como referência a moeda, sendo inevitável a possibilidade de entesourá-la como uma forma de preservação contra instabilidades futuras.<sup>119</sup>

No âmbito do processo decisório (escolha dos ativos), a incerteza quanto ao futuro aparece como um elemento fundamental. Para Keynes, os agentes se deparam com a necessidade de assumir posicionamento sobre variáveis desconhecidas e outras tantas incognoscíveis.<sup>120</sup> Decidir sobre a produção (curto prazo) ou sobre o investimento (longo prazo) impele os agentes/empresários a formarem suas expectativas sobre a conduta de outros empresários e de seus próprios clientes. Evidentemente que a concorrência é obrigada a fazer o mesmo. Segundo Carvalho (1988), é impossível tratar a conduta alheia como premissas complementares as que se conhecem, tal qual a quantidade e a eficiência técnica do equipamento próprio e as obrigações contratuais dos trabalhadores e fornecedores.

A análise sobre o futuro é reconhecidamente incerta e a incerteza, nesse caso, não pode ser tratada única e exclusivamente por meio de algo quantificável, isto é, por cálculos probabilísticos<sup>121</sup> que definam com números a chance de um evento ocorrer.<sup>122</sup> Para Carvalho

---

<sup>118</sup> Como discutido anteriormente, a demanda por ativos também depende da capacidade de emissão de dívidas e da disponibilidade de crédito/liquidez. Sobre esse ponto, ver Minsky (1975) e Carvalho (1996).

<sup>119</sup> Esse fenômeno só poderia se mostrar viável em um regime de inflação baixa ou moderada.

<sup>120</sup> Para Carvalho (1988: 76) “Uncertainty thus surrounds the process of decision making because of the consciousness of the extent to which ignorance leads to imagination substituting for knowledge as the basis to establish premises.”

<sup>121</sup> De acordo com Carvalho (1988: 71), para Keynes, “The theory of probability, thus, consists in the accurate description of the forms this randomness may assume, and their properties. If the stochastic processes are stable enough, repeated observation leads to the knowledge of their underlying structure.”

<sup>122</sup> Segundo Dequech (1996: 120), ainda que se utilizem uma teoria lógica de probabilidade, as fontes de incerteza ainda se encontram na realidade exterior. Isto quer dizer que, mesmo com todas as ferramentas de cálculo para prever os próximos passos, a incerteza sempre se mostrará fora do alcance do melhor modelo possível.

(1988), em certas circunstâncias, o conhecimento direto pode não ser capaz de criar um arcabouço de premissas capazes de sustentar um resultado com certeza. Os processos tendem a ser demasiadamente complexos para serem reconstruídos e, em alguns casos, o conhecimento pode ser absolutamente impossível, como no caso de premissas que se referem a comportamentos futuros. Para o autor, a lógica ou o raciocínio não podem substituir a insuficiência de conhecimentos para a obtenção de resultados, o que implica no fato de as expectativas dependerem do estado de confiança que, por sua vez, altera a escala da eficiência marginal do capital, um elemento baseado em expectativas, que afeta a demanda por investimentos.<sup>123</sup>

Em outras palavras, incerteza pressupõe alguma dúvida a respeito da confiabilidade do conhecimento que se acredita ter na tomada de decisão e a confiança reflete as dúvidas quanto à confiabilidade das expectativas. Segundo Possas (2002), as expectativas de longo prazo (investimento) estão sujeitas a um grau de incerteza substancialmente maior que as de curto prazo (produção e preços), devido ao seu caráter exógeno (alteração no cenário macroeconômico, por exemplo), o que torna mais complexa a tarefa de formar convenções. Isso provoca o surgimento de múltiplas estratégias por parte dos agentes, num contexto de racionalidade limitada do processo decisório, que se encontra imerso num quadro de incerteza sistêmica.<sup>124</sup>

A chave para o entendimento da evolução do comportamento das expectativas está no surgimento da sociedade por ações. Essa possibilitou a reavaliação diária dos investimentos feitos que, além de impactar o montante de investimentos, contribuiu para que a utilização do conhecimento fosse guiada por convenções.<sup>125</sup> Segundo Keynes (1937a: 172), os

---

<sup>123</sup> Segundo Dequech (1996), mesmo ao aceitar a ideia da existência de algum tipo de conhecimento sob incerteza, deve-se reconhecer que tal conhecimento não pode ser o único guia de conduta. Para o autor, obter conhecimento sob incerteza não se mostra tão importante quanto fatores como os *animal spirits*, o pessimismo e/ou o medo, que afetam, não apenas o estado de confiança, mas, também, as próprias expectativas.

<sup>124</sup> Nas palavras de Possas (2002, 132), “Em síntese, argumentou-se que, sob incerteza “forte”, a identificação tradicional de racionalidade com maximização de função-objetivo bem definida (o que pode incluir elementos estocásticos) precisa ser abandonada por uma noção de racionalidade limitada, ou ainda, processual. E que isso leva a múltiplas soluções para os problemas de decisão racional, seja porque as funções-objetivo – lucro esperado, por exemplo – possuem lacunas que podem ser preenchidas com diferentes “cenários” sob diferentes graus de confiança, seja porque, em lugar de tentar maximizá-las sistematicamente, freqüentemente os agentes optem por soluções subótimas ou mesmo “regras práticas”, rotinas ou algo semelhante, o que não exclui métodos “inovadores” de obter soluções (...)”.

<sup>125</sup> Para Belluzzo (2015: 32), “Ao introduzir as convenções como “fundamentos” das decisões dos detentores de riqueza em condições de incerteza radical, Keynes trouxe para o âmago da economia a complexidade e precariedade da condição humana, agora investida em sua existência capitalista: ela necessita de âncoras sociais e subjetivas para sua reprodução. A âncora que sustenta as ariscas subjetividades submetidas aos ditames do “amor ao dinheiro” está lançada, sim, na areia movediça das incertezas insuperáveis da vida humana, em sua forma capitalista. Keynes introduz na teoria econômica, assim, as relações complexas entre Estrutura e Ação,

fatores psicológicos de uma “sociedade de indivíduos, cada um dos quais procurando copiar os outros, leva ao que podemos denominar rigorosamente de opinião convencional”.

Para Keynes (1936), uma alteração nas convenções pode se dar por uma mudança nas bases do conhecimento, isto é, o surgimento de novos fatos que alterem as expectativas quanto a renda do capital investido num futuro imediato. (Keynes, J. M., 1936 [1992], p.127)

De acordo com Dequech (1996), enquanto a convenção fornecer informações sobre as ações dos agentes, esta pode ser usada como base para a tomada de decisão. Essas decisões dependem, em grande medida, da disposição otimista diante da incerteza que, para os investimentos, é personificada pelo que Keynes (1936) chamou de *animal spirits*. Para Dequech (1996), esta é uma combinação de otimismo e confiança, o que quer dizer que o *animal spirits* é aquilo que fortalece as decisões e dá confiança nos resultados esperados.<sup>126</sup>

Os problemas associados à tomada de decisão baseada em convenções trazem dificuldades como: a elevação do investimento estar condicionada à atuação de pessoas que possuem pouco conhecimento específico; as flutuações no preço das ações no curto prazo influenciarem as decisões de mercado que, em momentos de anormalidade, estão sujeitas a variações bruscas nas expectativas, podendo se deparar com o efeito de manada de seus investidores.<sup>127</sup>

Na escolha do portfólio, a decisão por um ativo ligado à produção e/ou à esfera financeira, é feita sob incerteza e influenciada pela lógica da preferência pela liquidez.<sup>128</sup> Nesse processo, existem os agentes que buscam retornos com a compra de um bem de capital

---

entre papéis sociais e sua execução pelos indivíduos convencidos de sua liberdade e autodeterminação.” Sobre as convenções, ver também Dequech (1996).

<sup>126</sup> “Se existe uma convenção, por exemplo, de seguir investindo ou produzindo no mesmo ritmo do passado recente, a falta de *animal spirits* leva o agente individual a desobedecer essa convenção e a preferir a liquidez, adiando indefinidamente uma decisão. *Animal spirits* são, então, necessários para seguir essa convenção. No outro extremo, desobedecer essa convenção na direção oposta requer ainda mais *animal spirits* do que se precisa para segui-la. Esse é o caso do comportamento agressivo, pelo qual o agente individual com uma disposição otimista relativamente alta usa a informação que a convenção lhe dá sobre o possível comportamento dos outros, para tentar obter um lucro extraordinário. O melhor exemplo disso é o empresário schumpeteriano, mas o raciocínio aplica-se também para o investimento sem inovação. Mais que isso: qualquer decisão de comprometer recursos financeiros em operações nos mercados produtivos que envolvem incerteza requer uma disposição otimista para enfrentar a incerteza. Não apenas investir, mas também produzir requer *animal spirits*” (Dequech, D., 1996, p. 131)

<sup>127</sup> Para mais detalhes, ver Keynes (1936), capítulo 12.

<sup>128</sup> A função da moeda como reserva de valor serve como uma medida do grau de desconfiança quanto ao futuro. O desejo por moeda “se enraíza nos momentos em que se enfraquecem as mais elevadas e as mais precárias convenções.” A posse de dinheiro tranquiliza a desconfiança e o prêmio que exigirá por abrir mão dessa tranquilidade é a taxa de juros (Keynes, J.M., 1937a [1983], p.173). Essa relação entre o que esperar do futuro e a decisão sobre qual forma manter os recursos monetários, a preferência pela liquidez, é governada por três motivos: 1) transação, manter moeda para transações pessoais e comerciais; 2) precaução, desejo de segurança quanto ao valor futuro do dinheiro de parte dos recursos próprios; e 3) especulação, obter lucros por se acreditar na possibilidade de antever o movimento do mercado. Sobre esse ponto, ver Keynes (1936), capítulo 15.

e com a venda da produção proporcionada pela sua utilização (empreendedores) e aqueles que buscam retornos financeiros/monetários pela valorização, em termos de preço do bem/título comprado (especuladores). A lógica de curto prazo pela qual se movem os especuladores acaba por contaminar a ação dos empreendedores no longo prazo, pois a incerteza quanto ao valor das ações de uma empresa (sua precificação diária) traz obstáculos para a tomada de decisão e o planejamento quanto aos investimentos no longo prazo. Esses investidores profissionais e/ou especuladores estão, na maior parte do tempo, preocupados com a possibilidade de valorização do preço das ações (curto prazo) e não na possibilidade de consolidação do investimento, capaz de gerar rendas oriundas da produção e da geração de emprego.

Em outras palavras, os agentes tenderão a ampliar sua preferência pela liquidez, realocando seu patrimônio em favor da moeda, de títulos e/ou papéis que rendam juros (relativamente mais líquidos que uma máquina), à medida que a incerteza quanto ao futuro se amplia. Esse movimento provoca uma redução do nível de investimento produtivo, de renda e de emprego, o que afeta a massa de salários, o consumo e o nível de poupança das famílias (dimensão econômica da desigualdade) e pode minar a possibilidade de novos investimentos ocorrerem nos setores que podem alterar a condição da desigualdade social.

Para Keynes (1936: 129), “esse é o resultado inevitável dos mercados financeiros organizados em torno da chamada liquidez”. Isso significa que tal resultado faz parte de uma lógica que define que “o objetivo real e secreto dos investimentos mais habilmente efetuados em nossos dias é sair disparado na frente (...), estimular a multidão e transferir adiante a moeda falsa ou em depreciação”. Em outras palavras, é a liquidez que baliza o sistema em uma economia monetária da produção.

A moeda enquanto um ativo serve para acalmar as inquietações dos agentes quanto à incerteza (não mensurável), em decorrência de suas propriedades e atributos especiais. A centralidade da moeda na teoria econômica proposta por Keynes, como apontou Carvalho (1996), está no entendimento de que na teoria da demanda efetiva existe a real possibilidade de a demanda por bens e serviços ser deficiente porque os agentes usam sua renda, isto é, a moeda, para comprar riqueza não reprodutível, ao invés de usá-la para ampliar a produção e empregar trabalhadores. Dessa forma, a ideia de não neutralidade da moeda repousa na constatação de que essa é uma forma de acumulação de riqueza.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> A demanda total por moeda divide-se em duas partes: a demanda inativa, decorrente do estado de confiança e expectativa dos proprietários de riqueza (estoque); e a demanda ativa, oriunda do nível de atividade estabelecida

A moeda desempenha, assim, funções bastante complexas nesse tipo de economia, conectando as circulações industrial e financeira, operando em seu papel duplo de meio de pagamento e forma de riqueza, facilitando a operação do lado real da economia, mas sendo também uma fonte potencial de problemas, no caso em que ativos monetários se tornem mais atraentes que ativos de capital real. (Carvalho, F. J. C., 1996 p. 50)

A centralidade da moeda e da preferência pela liquidez,<sup>130</sup> em um ambiente de incertezas, fortalece o entendimento de que a lógica de mercado impõe uma dificuldade consideravelmente maior àqueles que tentam avaliar as possibilidades de retorno de um investimento no longo prazo, em comparação com aqueles que tentam adivinhar o comportamento do público no curto prazo. Em outras palavras, o processo especulativo de curto prazo por ganhos monetários acaba por contaminar e dificultar as expectativas de longo prazo, e o volume de investimentos.<sup>131</sup>

Ademais, existe uma tendência de que, nos mercados financeiros desenvolvidos, a especulação (entendida como a previsão sobre o comportamento e a psicologia do mercado) se sobreponha ao empreendimento (a previsão sobre a renda futura do emprego de um bem de capital). Isso indica que a aquisição de um ativo produtivo, um investimento, passa, cada vez mais, a depender da expectativa de sua valorização monetária (avaliação) e não da sua capacidade de proporcionar uma renda oriunda de sua utilização para ampliação da produção empregando trabalhadores. Para Keynes, a função esperada do mercado de ações, isto é, a capacidade de conduzir novos investimentos ambicionando maiores rendas advindas da produção, cada vez mais escapa de sua origem e se aproxima do que se pode considerar uma lógica de cassino.<sup>132</sup>

Uma das principais causas que levam a moeda a circular na esfera financeira é a competição entre a taxa de juros e os retornos esperados dos investimentos (EMC). Um aumento da taxa monetária de juros impacta negativamente a produção de outros tipos de ativos. Pode-se dizer que, para Keynes (1936), a taxa de juros do dinheiro afeta a taxa própria

pelas decisões dos empresários (fluxo). A demanda ativa divide-se em duas partes: a demanda devido ao lapso de tempo entre o início e a execução das decisões dos empresários, e a parte devido ao descasamento entre o recebimento e o dispêndio da renda por parte do público. (Keynes, J. M., 1938a [1978], p.230)

<sup>130</sup> A teoria de Keynes sobre a moeda pressupõe a separação teórica entre circulação monetária industrial e financeira. A primeira refere-se à quantidade de moeda necessária para dar suporte aos fluxos de bens e serviços produzidos e sua quantidade dependeria da velocidade de circulação da moeda na economia. Já a segunda compreende as operações com ativos financeiros, não relacionados à renda corrente. Nesse circuito é que a moeda se apresenta como objeto de desejo, podendo ser retida como um ativo. Sobre esse ponto, ver Carvalho (1996).

<sup>131</sup> Especulação aqui deve ser entendida como na metáfora do concurso de beleza, em que Keynes aponta que a lógica dos jurados passa a ser adivinhar o que a opinião em geral pensa sobre quem deveria ganhar o concurso. Isso é a imagem caricata do conceito de especulação. (Keynes, J.M.,1936 [1992], p.129)

<sup>132</sup> Ver Keynes, J.M.,1936 [1992], p.131.

de juros de todos os outros ativos de capital, bloqueando o investimento para a produção de novos bens.

#### Segundo Keynes:

Nossa conclusão pode ser enunciada na forma mais geral (dada a propensão a consumir) da seguinte maneira. O volume do investimento não pode ser aumentado quando a mais alta das taxas de juros específicas de todos os bens disponíveis, medidos por certo padrão, é igual à mais alta das eficiências marginais de todos os bens, medida pelo mesmo padrão. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.184)<sup>133</sup>

A economia sobre a qual Keynes formulou sua teoria é aquela que Davidson (1972) afirmou apresentar como características principais a incerteza, a falibilidade do julgamento humano, os contratos, as instituições, o comércio, as finanças<sup>134</sup> e a confiança. As falhas dessa economia de mercado monetária, como Keynes (1936) apontou, estão na incapacidade dessa economia livre proporcionar o pleno emprego e a distribuição igualitária, não apenas dos rendimentos do trabalho, mas também da riqueza.

Apesar desse cenário, a teoria de Keynes tem como pano de fundo a possibilidade de a evolução do capitalismo alterar o padrão de vida da sociedade.<sup>135</sup> Para o autor, essa constatação passaria pela necessidade de se manter uma taxa de juros compatível com um nível de investimento abaixo da eficiência marginal do capital, que proporcionasse um volume de emprego suficiente para eliminar o desemprego involuntário, além de se alcançar um estágio em que as técnicas produtivas fossem modernas e a sociedade fosse racionalmente dirigida, crescendo em termos populacionais a taxas não muito elevadas. Para Keynes (1936: 174), nesse ponto, o capitalismo encontrar-se-ia em uma situação em que a EMC fosse próxima a zero e a abundância dos bens de capital eliminasse “gradualmente a maioria das

<sup>133</sup> Em outras palavras: “Existe um incentivo para aumentar o fluxo de investimentos novos até um ponto em que a alta do preço de oferta de cada espécie de bem de capital seja suficiente, dado o seu rendimento provável, para fazer cair a eficiência marginal do capital em geral até as proximidades da taxa de juros” (Keynes, J.M., 1936 [1992], p.193)

<sup>134</sup> A ascensão da forma de acumulação de capital a partir de fundos mútuos e de pensão (centralização de grandes quantidades de capitais financeiros), cuja principal característica é expandir-se no interior da esfera financeira, é a característica central do processo denominado mundialização do capital, a partir dos anos 1980. Segundo Chesnais (1996), o veículo desse processo são os títulos e a obsessão pela valorização financeira atrelada à liquidez, cujo caráter antissocial aparece com clareza na teoria desenvolvida por Keynes, por representar um obstáculo ao investimento produtivo, à geração de emprego e à renda. Chesnais (1996: 15) afirma que “é na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza.” Segundo o autor, a esfera financeira, que se mostra mais dinâmica que o crescimento da produção, alimenta-se dos mecanismos de inflação dos ativos e das transferências de riqueza para essa esfera por meio do serviço da dívida pública e das políticas monetária a esse associadas. Além disso, os detentores dessa riqueza monetária, como apontou Keynes (1936) e reforçou Chesnais (1996: 15), apresentam “comportamentos patologicamente nervosos” que geram instabilidade ao sistema e podem levar a ampliação do quadro de incerteza.

<sup>135</sup> Uma interpretação crítica sobre o otimismo de Keynes pode ser vista em Pereira (2013).

características repreensíveis do capitalismo”. Ademais, acreditava que “enormes mudanças sociais” sobreviriam da extinção da taxa de retorno sobre riqueza acumulada.<sup>136</sup>

As decisões de investir em uma economia monetária trazem não só impactos sobre o volume de investimentos como, também, para a dinâmica econômica. Keynes (1936), ao assumir que a alocação dos recursos monetários em ativos reprodutíveis (o investimento) é o mecanismo capaz de promover a expansão do sistema econômico no longo prazo, também reconhece que a dinâmica de livre mercado produz instabilidade, fazendo com que a economia se mova em ciclos. Para Minsky (1986: 333), “a instabilidade inerente ao capitalismo se deve ao fato dos lucros dependerem do investimento, da validação das dívidas empresariais dependerem dos lucros e do investimento depender da disponibilidade de crédito.”<sup>137</sup>

Em última análise, pode-se dizer que, além de apresentar um caráter concentrador e instável, a economia de mercado, movendo-se livremente, não se mostra capaz de proporcionar o pleno emprego e a distribuição igualitária dos rendimentos do trabalho e da riqueza monetária. Além disso, os problemas associados à desigualdade social não poderiam ser solucionados pela livre iniciativa dos agentes, que, ao decidirem sobre a alocação dos seus recursos (num ambiente de incertezas e influenciados pelo desejo de valorização monetária), poderiam privilegiar investimentos (produtivos e financeiros) que não representassem a ampliação da infraestrutura social, condição necessária para a redução da desigualdade em seu conceito mais amplo.

A expansão da oferta dos bens e serviços públicos depende de uma alocação de recursos que, no âmbito da teoria da escolha de ativos e das taxas próprias de juros, não se mostra favorável, no âmbito das decisões e dos interesses privados, ao desenvolvimento de setores onde os investimentos são caracterizados por longos prazos de maturação, baixo retorno esperado e quase nenhum prêmio de liquidez (por exemplo, os setores de transporte público, de saneamento e de geração de energia elétrica). A constatação desse cenário feita por Keynes (1936) e Polanyi (1944) indica a necessidade de um mecanismo extra mercado (regulação, orientação, direcionamento e execução), para que a composição dos investimentos, que altere a distribuição altamente desigual dos frutos do progresso econômico. Nas palavras de Minsky (1986: 335), “Mercados descentralizados são

---

<sup>136</sup> A respeito da posição de Keynes sobre a possibilidade de o capitalismo alterar o padrão de vida da sociedade, ver Keynes (1930d).

<sup>137</sup> “O capitalismo é instável porque é um sistema financeiro e acumulativo em que o presente depende do passado e o futuro depende do presente.” (Minsky, H. P., 1986 [2013], p.334)

dispositivos sociais interessantes para cuidar de certos tipos de bens, mas são falhos, em termos de estabilidade e eficiência em setores que utilizam ativos de capital dispendiosos e de longa vida”. Para esse autor era necessária a promoção de um programa de reformas, por meio do mecanismo de ação do Estado, que reconhecesse os pontos fracos do sistema de mercado.

Em outras palavras, o investimento, se confiado exclusivamente aos interesses privados em uma economia em que cada vez mais a busca por retornos monetários de curto prazo se torna a regra, pode trazer duas consequências para a sociedade: instabilidade e alocação/composição que pode ser diferente da necessária para reduzir a desigualdade social. As próximas duas seções tratarão desses temas, tentando explorar as questões de como os investimentos afetam a dinâmica econômica e a sociedade e qual a estrutura de investimentos que gera emprego e renda e produz uma menor desigualdade em termos de bem-estar.

#### **2.4. As implicações da dinâmica do investimento para a atividade econômica, os ciclos econômicos e a sociedade**

Kalecki e Minsky são autores que assumem que o capitalismo é um modo de produção instável e que se move a partir de trajetórias cíclicas. Keynes, ao longo de sua obra, não deixou explícito o funcionamento, nem propôs uma teoria dos ciclos econômicos. No entanto, sua contribuição é extremamente relevante para o entendimento da característica immanentemente instável desse sistema. Para ele, esta apresenta-se como consequência das variações das taxas de investimento, motivadas pelas flutuações cíclicas das expectativas de retorno da aquisição de um bem de capital ou, mais precisamente, da eficiência marginal do capital. As consequências desse movimento são, na teoria de Keynes, as oscilações do nível de emprego e da renda.

A partir da dinâmica da EMC, pode-se entender a determinação dos momentos ascendentes e descendentes do ciclo econômico. As bases sobre as quais as expectativas estão assentadas são frágeis, o que faz com que estas sofram “variações repentinas e violentas”. Essas mudanças bruscas afetam a atividade econômica fazendo com que essa caminhe por uma sucessão de expansões e crises.<sup>138</sup> (Keynes, J. M., 1936 [1992], p.244)

Quanto maior a incerteza, menor é a confiança nas expectativas de longo prazo, o que pode provocar uma queda nos investimentos produtivos *pari passu* ao aumento na preferência pela liquidez. Como consequência, observa-se a migração das decisões de

---

<sup>138</sup> A definição de crise para Keynes é o momento em que ocorre uma reversão da fase ascendente do ciclo de forma repentina e violenta.

portfólios para ativos mais líquidos, o que inclui a moeda. As alterações nas expectativas de longo prazo afetam a eficiência marginal dos ativos de capital fixo, levando a uma situação que se configura por mudanças bruscas e intensas no grau de confiança nas previsões dos agentes. Esse cenário, para Possas (2015), é o principal fator de instabilidade do investimento e, por consequência, da economia como um todo.

Ao interpretar a teoria desenvolvida por Keynes, Dillard (1948: 245) assinala que a atividade econômica pode se mover em uma direção até o momento em que esta é “freada pelo esgotamento das forças que a impulsionaram em direção ascendente ou descendente”. Para esse autor, os ciclos econômicos apresentam certo grau de regularidade em termos de surgimento e de duração de suas expansões e/ou contrações.<sup>139</sup>

A ocorrência de uma crise, segundo Keynes, encontra-se na possibilidade de um colapso repentino da EMC, isto é, uma reversão brusca nas expectativas quanto ao retorno esperado do emprego de determinado bem de capital comparado à taxa básica de juros do dinheiro.<sup>140</sup> A lógica cíclica processa-se da seguinte forma: ao se considerar o período de expansão do sistema econômico, o ritmo é determinado pelo movimento dos investimentos produtivos, em meio a expectativas otimistas e a um grau de confiança elevado quanto ao futuro, que fazem o nível de emprego subir.

Pode-se interpretar também que a reversão do ciclo econômico, para Keynes (1936), dá-se pela queda mais veloz das taxas próprias de juros dos ativos de menor liquidez, em comparação com a taxa própria de juros da moeda. À medida que o prêmio de liquidez do dinheiro cai mais lentamente que os demais, a demanda por moeda, enquanto ativo, torna-se impossível de ser contida, causando um colapso da aquisição de ativos reproduzíveis, incluindo os bens de capital. Em outras palavras, a elevação da preferência pela liquidez é uma consequência do que Keynes (1936) denominou de o colapso da eficiência marginal do

---

<sup>139</sup> Os fatores que levam a regularidade dos ciclos estão na própria lógica pela qual eles se processam. De acordo com Dillard (1948: 246), “À medida que a expansão entra no período do auge, começam a afirmar-se as forças econômicas que tendem a diminuir a eficácia marginal do capital. Uma eficácia marginal do capital elevada está sujeita à pressão de duas direções: do aumento dos custos da produção de novos bens de capital à medida que se manifestam a escassez e os engarrafamentos de matérias-primas e de mão-de-obra, e da crescente abundância da produção proveniente de novos bens de capital recentemente completados, que tende a diminuir alguns rendimentos abaixo das expectativas.”

<sup>140</sup> Segundo Belluzzo (2015:32), “Nas crises, ocorre o colapso dos critérios (de) avaliação da riqueza que vinham prevalecendo. As expectativas capitulam diante da incerteza e não é mais possível precificar os ativos. Os métodos habituais que permitem avaliar a relação risco versus rendimento dos ativos sucumbem diante do medo do futuro. A obscuridade total paralisa as decisões e nega os novos fluxos de gasto. Em tais circunstâncias, a tentativa de redução do endividamento e dos gastos de empresas e famílias em busca da liquidez e do reequilíbrio patrimonial é uma decisão “racional” do ponto de vista microeconômico, mas altamente danosa para o conjunto da economia, pois leva necessariamente à ulterior deterioração dos balanços patrimoniais dos atores econômicos.”

capital, cujo resultado é o declínio dos investimentos, isto é, uma crise de expectativas que, certamente, levará à ampliação do desemprego e a uma queda da renda.<sup>141</sup>

Quer isso dizer que o desemprego aumenta porque as pessoas querem a Lua; os homens não podem conseguir emprego quando o objeto de seus desejos (isto é, o dinheiro) é uma coisa que não se produz e cuja demanda não pode ser facilmente contida. O único remédio consiste em persuadir o público de que Lua e queijo verde são praticamente a mesma coisa, e a fazer funcionar uma fábrica de queijo verde (isto é, um banco central) sob o controle do poder público. (Keynes, J. M., 1936 [1992], p. 184)

É da natureza dos mercados essas oscilações nos humores e nas opiniões sobre o futuro. Os aumentos da preferência pela liquidez e da demanda por moeda, desta decorrente, pressionam a taxa de juros para cima, o que, na ausência de uma autoridade monetária agindo em sentido oposto (Banco Central), provoca um círculo vicioso, podendo agravar sobremaneira o movimento depressivo e, por consequência, o investimento agregado da economia, trazendo assim consequências desastrosas para os níveis de emprego e renda. Somada a isso, a queda da EMC pode provocar uma alteração negativa no consumo, não apenas em decorrência do aumento do desemprego e da queda da renda, mas, também, pela redução do valor de mercado dos títulos, impactando negativamente a renda dos detentores desse tipo de riqueza.

A crise vislumbrada por Keynes é uma crise de confiança na realização das expectativas quanto ao rendimento futuro dos investimentos correntes. Essa desilusão quanto ao futuro é o elemento chave que induz o processo descendente do ciclo, cuja reversão dependeria, sobretudo, de uma redução da taxa de juros. Porém, os juros mais baixos não necessariamente elevariam os investimentos e reverteriam o ciclo. Para Keynes (1936: 245), essa reversão só se verificaria com uma melhora da confiança dos agentes.

A reversão do ciclo pela expansão dos investimentos e pela melhora das expectativas e da confiança, desse modo, não é imediata. É necessário um lapso de tempo para que haja a recuperação da EMC. Afinal, os bens de capital possuem uma vida útil e um longo prazo de maturação, sem contar com a quantidade dos estoques que são formados nos processos depressivos. Em outras palavras, como a destruição de capital ocasionada pela crise é elevada, ao ponto de não haver capital monetário suficiente para a aquisição de novos bens de capital, a recuperação certamente não se dá de forma automática. Deve ficar claro que os investimentos não dependem exclusivamente de variações positivas nas expectativas quanto

---

<sup>141</sup> Segundo Keynes (1937a), “sem aviso prévio, a conduta humana passa a ser dominada por novos temores e esperanças. As forças do desengano podem repentinamente impor uma nova base convencional de avaliação.” Isso provoca uma reação em manada que deprime a fase ascendente do ciclo. (Keynes, J.M., 1937a [1983] p.172)

ao rendimento futuro que a compra de uma máquina pode proporcionar, mas, também, são influenciados pelo desejo pelo dinheiro.<sup>142</sup>

Keynes (1930a) assinala, ainda, que as flutuações nos investimentos em capital fixo (terra, edifícios, estradas e ferrovias) dependem de fatores como: inovações, aplicações práticas de descobertas científicas, invenções mecânicas, o desenvolvimento de novas formas de organização industrial e comercial, a introdução de novos produtos, a conquista de novos mercados e a exploração de novos recursos.

Para Keynes (1930b), assim como para Minsky (1975), a dinâmica cíclica tem mais um fator que a caracteriza como tal, o capital de giro. Esse, responsável pelo pagamento de obrigações de curto prazo, flutua sobre as mesmas condições e possui as mesmas raízes que o capital fixo, isto é, depende das expectativas quanto a realização da produção. O autor aponta que a expansão do emprego requer uma elevação relativamente proporcional do volume de capital de giro; afinal, o custo dos investimentos em capital de giro inclui os custos dos fatores de produção, englobando salários, estoques e os produtos utilizados no processo de produção. É por essa razão que flutuações no investimento em capital de giro estão intimamente relacionadas com as flutuações no volume de emprego.<sup>143</sup> (Keynes, J.M., 1930b [1978], p. 91)

O capital de giro pode flutuar de acordo com a intensidade de uso dos meios de produção, com as flutuações no tempo de utilização dos fatores de produção, que implicam em variações no volume produzido, com mudanças na técnica dos processos (que provavelmente ocorrerem lentamente) e/ou com o aumento na escala de produção.<sup>144</sup> Alterações nos custos dos fatores de produção, como maiores salários e mudanças no volume de produção, podem ser classificadas como as principais causas das flutuações no custo monetário do capital de giro. Isto é, o custo da produção governa o custo do capital de giro (Keynes, J.M., 1930b [1978], p. 108 e 110)<sup>145</sup>. Cabe ressaltar também que, para Minsky (1975), a insuficiência de capital de giro leva ao endividamento e/ou à necessidade de liquidar

<sup>142</sup> De acordo com Minsky (1975: 122), as flutuações do investimento ocorrem por variações nos rendimentos esperados (EMC), na taxa de juros (determinada nos mercados financeiros) e/ou “na ligação entre o fator de capitalização dos rendimentos esperados sobre os ativos de capital real e a taxa de juros sobre empréstimos monetários.”

<sup>143</sup> Capital de giro para Keynes é o conjunto de bens utilizados na produção, fabricação, transporte e venda no varejo, incluindo os estoques mínimos, seja de matérias-primas ou de produtos acabados, de acordo com a necessidade em se evitar riscos de interrupção do processo produtivo. (Keynes, J.M., 1930b [1978] p. 104)

<sup>144</sup> Ver Keynes (1930b), parte II.

<sup>145</sup> Outro elemento estudado por Keynes é o capital líquido, entendido como uma parte do capital de giro que pode ser realizada com maior facilidade no mercado. Sobre esse ponto, o autor chega à conclusão de que, “the true surplus stocks of liquid capital, which are at any time existing, are too small to have any decisive influence on the replenishment of working capital.” (Keynes, J.M., J.M., 1930c [1978] p. 119)

ativos, o que pode desencadear uma reversão no momento de alta de um ciclo, podendo desencadear uma crise.

De forma sintética, pode-se afirmar que o emprego dos fatores de produção, inclusive mão-de-obra, depende também do volume e da capacidade de se realizar investimentos em capital de giro. A capacidade de ampliar os recursos a serem usados na remuneração dos fatores de produção depende, também, do acesso ao crédito. Isso indica que o acesso e o custo do crédito passam a ser fatores importantes para o movimento cíclico do processo produtivo e para o nível de emprego.

Para Kalecki (1977b), a dinâmica econômica e os ciclos que caracterizam os movimentos das economias capitalista podem ser entendidos a partir dos determinantes do investimento (poupança interna bruta das empresas, aumento dos lucros e do estoque de capital fixo). Em sua teoria, a despeito de o sistema se mover por flutuações, sua evolução pode apresentar uma tendência crescente, que depende da capacidade de promover inovações tecnológicas. Nesse sentido, os ciclos e as tendências das economias capitalistas dependeriam do progresso tecnológico. O princípio básico de sua teoria reside na concepção de que a variável estratégica para a explicação do nível da atividade econômica é o investimento, cujo efeito multiplicador determina o volume agregado dos gastos, a demanda efetiva e a renda nacional. Os novos investimentos têm a capacidade de ampliar o estoque existente de capital e, por consequência, a capacidade produtiva, o que permite o crescimento econômico de longo prazo. Segundo esse autor, as oscilações nessa variável, assim como para Keynes (1936), são as responsáveis pela produção dos ciclos econômicos.

Ao definir as causas das crises recorrentes no capitalismo, Kalecki (1977b) assume que estas ocorrem porque o investimento não é apenas produzido, mas, também, produtor. O investimento enquanto um componente de gasto da atividade econômica é a fonte para a prosperidade, pois cada incremento dele possibilita retornos na forma de lucros e estimula uma rodada posterior de novos investimentos. No entanto, cada novo investimento representa uma adição ao equipamento de capital existente e isso provoca uma competição entre os novos e os velhos equipamentos.

Kalecki (1977a: 105) parte do entendimento de duas relações para apresentar a característica cíclica do capitalismo. “Uma baseada no impacto que a demanda efetiva gerada por investimento causa sobre os lucros e a renda nacional, e a outra que mostra a determinação das decisões de investimento pelo – falando em geral – nível e taxa de variação da atividade econômica.” Como o próprio autor afirma, essa segunda relação é a “*pièce de résistance* da Economia”. As decisões de investimento dependem dos recursos próprios dos

capitalistas (poupança dos empresários) e dos requisitos para o reinvestimento desses recursos.

De acordo com Kalecki (1977a: 113), os incentivos a investir balizam-se pela comparação entre a “taxa padrão de lucro”, que representa a possibilidade de maior lucratividade com o emprego de uma nova tecnologia, isto é, “o acréscimo de produtividade devido ao progresso técnico”, e a taxa de lucro efetiva. Essa análise faz com que os empresários decidam ir, ou não, além da sua capacidade de auto financiamento (utilização de suas poupanças próprias). Segundo esse autor, um dos elementos que definem essa característica cíclica das decisões de investimento e, por consequência, da economia, é o lapso de tempo entre as decisões de investimento e o investimento efetivo. No momento da decisão por investir, o investimento aparece como um gasto que se soma à demanda agregada da economia. Após um hiato temporal, a efetivação desse investimento amplia a capacidade produtiva, que passa a afetar as novas decisões de investimento, desestimulando-as.

Apesar de apresentar uma característica cíclica, as economias capitalistas, segundo Kalecki (1977a: 118), podem apresentar uma tendência crescente para a expansão da atividade produtiva. Sua suposição parte da concepção de que os lucros e a renda nacional podem crescer a despeito das flutuações. Caso o consumo dos capitalistas aumente, as inovações favoreçam novos investimentos e não ocorram mudanças nos padrões sociais ou no fluxo de inovações, haverá uma tendência crescente para a atividade econômica no longo prazo. Isso levaria a um cenário em que a tendência da economia se mostra “auto sustentada”, ainda que ocorressem flutuações.

Schumpeter (1964: 204) também atribui à determinação dos ciclos econômicos no capitalismo a dinâmica dos investimentos e, mais precisamente, as inovações. Para esse autor, o nexos causal dos ciclos encontra-se nos movimentos dos meios de produção que são adquiridos com capital. O *boom* materializa-se na construção de plantas industriais como fábricas, minas, navios, ferrovias etc. e ocorre quando há investimento adicional de capital, impulsionando novos negócios que se difundem por outros mercados como os de matérias-primas, trabalho, equipamento etc.

A convergência entre esse autor e aqueles que apontaram para a característica cíclica do sistema encontra-se na interpretação de que seu movimento, assim como sua prosperidade, dependem da dinâmica dos investimentos. Para Schumpeter (1964: 76), desenvolvimento econômico, em seu entendimento, é um processo interno ao sistema que pode ser definido a partir da emergência de “novas combinações”, que representam: 1) a introdução de um novo bem ou uma nova qualidade de um bem; 2) a introdução de um novo

método de produção na indústria de transformação, que não precisa estar baseada em uma descoberta científica; 3) a abertura de um novo mercado; 4) a conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados; e 5) o estabelecimento de uma nova organização industrial (criação de uma posição de monopólio ou sua fragmentação).

Para ele, a criação dessas condições, personificada pela figura do empresário empreendedor, dá início a um processo de rompimento da situação de equilíbrio causando um distúrbio no sistema em direção à prosperidade. A demanda empresarial que aparece de forma conjunta no sistema representa um aumento substancial em termos de poder de compra na esfera dos negócios e permite um “boom secundário, que se espalha por todo o sistema econômico e é o veículo do fenômeno da prosperidade geral”. O “(...) novo poder de compra vai, em grande volume, das mãos dos empresários para os proprietários de meios materiais de produção, para todos os produtores de bens para o “consumo reprodutivo” (...) e para os trabalhadores, e então se difunde por todos os canais econômicos (...)”. (Schumpeter, J., 1964, p. 212 e 2013) Esse processo, que se aproxima da concepção do multiplicador keynesiano, gera um efeito virtuoso aumentando as encomendas no varejo, elevando as operações industriais que se estendem a setores que utilizam meios de produção relativamente mais desfavoráveis, que, de abandonados, passam a ser utilizados, levando à produção e ao comércio a possibilidade de ampliar seus lucros temporariamente de forma generalizada, dando lugar à prosperidade do sistema.

Assim como Keynes (1936), Schumpeter (1964) entende que o investimento de capital não é distribuído uniformemente no tempo, ocorrendo, segundo ele, por intervalos. Esse é um ponto chave para entender as circunstâncias que fazem com que a fase ascendente seja revertida, levando à depressão. Esse autor argumenta que a superprodução de bens de capital relativa ao capital e à demanda efetiva representa, apenas, um dos fatores para a caracterização dos ciclos. As circunstâncias que induzem os produtores de bens de capital, de material de construção e de outros bens necessários à produção podem “produzir periodicamente mais do que os seus mercados são capazes de absorver no momento”. Isto explica parcialmente o “estado dos negócios”. Em suas palavras, “é fato comprovado que o sistema econômico não anda sempre para a frente de modo contínuo e sem tropeços. Ocorrem movimentos contrários, contratempos, incidentes dos tipos mais variados, que obstruem o caminho do desenvolvimento; há colapsos no sistema de valores econômicos que o interrompem. (Schumpeter, J., 1964, p. 204 e 205)

De acordo com o autor, podem-se distinguir diferentes espécies e causas para as crises, como, por exemplo, o colapso do sistema de crédito, que afeta especialmente os

investimentos e os capitalistas, ou uma seca que pode prejudicar a produção agrícola e os proprietários de terra. No entanto, as crises possuem uma característica comum, qual seja, são eventos que interrompem o processo de desenvolvimento econômico. Apesar de Schumpeter (1964: 206) relativizar o papel da esfera econômica enquanto locus de irrupção das crises e apontar que essas podem ocorrer devido a fatores que se encontram fora da esfera econômica, o autor reafirma que o desenvolvimento econômico não avança uniformemente. Em sua concepção, o movimento característico do sistema dá-se por altos e baixos devido às “combinações novas” não serem “distribuídas uniformemente através do tempo”.

Deve-se reconhecer a importância daquilo que autores como Schumpeter, Keynes e Kalecki vislumbraram, isto é, a possibilidade de se alcançar a prosperidade a partir da expansão da atividade produtiva (industrial), dos investimentos e, mais precisamente, das inovações, sem relegar a segundo plano que a especificidade cíclica e instável da economia capitalista é influenciada, também, por problemas associados aos aspectos distributivos do sistema (desigualdade em termos de rendimentos, de riqueza e de distribuição de bens essenciais), por problemas de demanda efetiva e por movimentos relacionados aos aspectos monetários da atividade econômica.

A relevância do poder e da influência do dinheiro sobre o processo produtivo e os níveis de investimento, de emprego e de renda da economia é clara. A taxa de juros do dinheiro assume um papel de destaque na dinâmica econômica por competir, em termos de retornos monetários, com os investimentos (inclusive quanto à utilização de recursos próprios por parte dos empresários) e por balizar os custos do capital monetário emprestado pelos bancos. É nesse sentido que a moeda e o papel dos bancos assumem uma posição de destaque na teoria de Keynes.<sup>146</sup>

A partir da tipologia sobre a evolução do sistema bancário proposta por Chick (1992), Paula (1998) aponta que os contextos históricos, tanto de Keynes quanto de Minsky, influenciaram suas contribuições sobre o papel dos bancos no sistema econômico. As contribuições de Keynes adviriam de um contexto onde já se fazia presente o banco central como prestador de última instância e onde os bancos apareciam como atores que poderiam responder agressiva e dinamicamente a um aumento da demanda por crédito por parte dos agentes, expandindo suas operações de crédito para além da capacidade determinada pelas reservas do sistema. Já quanto a Minsky, sua contribuição estaria baseada em um cenário

---

<sup>146</sup> As decisões em se manter um grande volume de estoque de bens, por motivos diversos, são baseadas em expectativas quanto ao risco de realização, de variação de preço dos estoques, e quanto ao custo de manutenção desses estoques, entendendo-se como o custo do dinheiro emprestado.

onde os bancos atuavam (e ainda atuam) de forma dinâmica em ambos os lados de seus balanços, criando técnicas de administração do passivo como resultado do acirramento da concorrência entre as instituições bancárias.

Da conjunção das ideias desses dois autores pode-se chegar à conclusão que, sendo agentes com expectativas e motivações próprias, as decisões dos bancos têm impactos decisivos sobre as condições de financiamento da economia e, por consequência, sobre o nível de gastos dos agentes, principalmente sobre os investimentos, afetando as variáveis reais da economia, como produto, emprego e renda. Em outras palavras, flutuações nas expectativas dos bancos influenciam as decisões dos agentes pela compra de um bem de capital, podendo afetar, não apenas a dinâmica econômica via investimentos, como a própria composição do investimento, proporcionando uma migração em direção àqueles com retornos em prazos mais curtos, dificultando a expansão da oferta de bens e serviços públicos, caracterizados por longos prazos de maturação e retornos menores.

A combinação das teorias de Keynes e Minsky permite a constatação de que, em momentos de maior pessimismo ou incerteza, os agentes, inclusive os bancos, podem ampliar sua preferência pela liquidez (preferir ativos de maior liquidez e menor risco, ao invés de ativos de maior risco e prazos mais longos, como precaução). Sendo os bancos agentes com preferências pela liquidez como qualquer outro agente econômico, também escolhem seus portfólios buscando balancear sua lucratividade com seu desejo pelo dinheiro.

As escolhas de *portfolio* dos bancos são orientadas pela necessidade de combinação de rentabilidade e liquidez, como as de qualquer outro agente privado. É dessa escolha de que ativos comprar e que obrigações emitir que, em última análise, resulta a oferta de moeda. Em particular, a moeda é criada quando bancos compram ativos (ao fazer, por exemplo, empréstimos aos empresários) financiados pela emissão de uma classe particular de obrigações, os depósitos à vista. A sensibilidade dos bancos em relação às demandas de crédito por parte do público não bancário depende das preferências que orientam essas decisões de *portfolio*. (Carvalho, F. J. C., 1996, p. 65 e 66)

A lógica de criação de moeda, baseada nas preferências para a constituição dos portfólios dos bancos, impacta a criação de depósitos e, por consequência, a expansão da oferta de moeda na economia, podendo trazer obstáculos à expansão dos investimentos e da atividade econômica como um todo.<sup>147</sup>

No que se refere às decisões dos bancos, quando suas expectativas são otimistas, esses tendem a elevar prazos e a manter uma carteira de ativos mais arriscada, diminuindo sua

---

<sup>147</sup> Sobre esse ponto, ver Carvalho (1996) e Paula (1998).

margem de segurança, definida pela relação entre ativos líquidos e ativos ilíquidos, o que resulta no aumento da participação de empréstimos e de ativos de maior risco (longo prazo). Se o contrário se verificar e suas expectativas se tornarem pessimistas num quadro de maior incerteza, ocorrerá um aumento da preferência pela liquidez, o que provocará uma tendência a reduzir o prazo médio de seus ativos e a assumir uma posição mais líquida, reduzindo o crédito ou ampliando a compra de ativos de grande liquidez, como os títulos públicos, o que reduz seus riscos, mas traz constrangimentos à dinâmica econômica do sistema.

Nesse contexto, a influência da oferta agregada de financiamento, isto é, do crédito necessário ao investimento *ex-ante*, que é definido pelo desejo dos bancos de criarem ativamente depósitos e empréstimos e não pela preferência individual dos poupadores sobre o sistema, dá-se sobre dois aspectos: o primeiro diz respeito ao volume de crédito disponível, impactando diretamente a capacidade de se tomar emprestado; e o segundo refere-se a alterações no preço do dinheiro emprestado (taxa de juros do empréstimo).<sup>148</sup> As flutuações sobre esses dois aspectos, que dependem da preferência pela liquidez dos bancos, influenciada pela incerteza quanto ao futuro, impactam diretamente na capacidade e no nível de investimento, fazendo com que este também flutue.<sup>149</sup> Ademais, com base na teoria desenvolvida por Minsky, evidencia-se a existência de um caráter contraditório no papel dos bancos para o sistema. Os bancos, assim, mostram-se fundamentais para financiamento dos investimentos e da atividade produtiva, uma condição necessária para a dinâmica de uma economia monetária. Seu comportamento nos momentos de ascensão de um ciclo, quando o grau de endividamento dos agentes tende a aumentar, pode induzir uma instabilidade financeira e o mau funcionamento da economia.<sup>150</sup>

De forma sintética, as flutuações dos investimentos (capital fixo ou de giro) e as oscilações nas expectativas dos agentes afetam a dinâmica econômica. As flutuações na oferta de crédito, elemento-chave que liberta o investimento da necessidade de poupança, também impactam a dinâmica econômica. Mudanças na taxa de juros, seja em sua forma concorrencial ao investimento ou pela precificação do crédito, do mesmo modo, influenciam as decisões de

---

<sup>148</sup> Segundo Paula (1998: 31), “Através da manipulação da taxa de juros e do nível de reservas bancárias, pode-se influir no volume e no preço do crédito bancário, sendo que o resultado final sobre o volume de oferta de crédito resulta das respostas do sistema bancário às variações das taxas de rentabilidade de suas diferentes operações ativas.”

<sup>149</sup> Para Paula (1998: 29) “As decisões sobre o volume de crédito bancário se constituem, assim, no limite financeiro ao financiamento do investimento, que é determinado em última instância pelas condições de liquidez da economia, tendo em vista a estratégia das instituições bancárias e o comportamento das autoridades monetárias.”

<sup>150</sup> Ver Paula (1998)

investimento e a economia. Todos esses fatores reiteram características centrais de uma economia capitalista: a de se mover por flutuações, seguindo uma lógica de expansões e crises, num ambiente de incertezas, onde a instabilidade e a preferência pela liquidez se fortalecem. Em última instância, esse movimento cíclico não só afeta a geração de emprego e renda, como pode afetar a capacidade de investimento em infraestrutura social, carregando obstáculos para a possibilidade de redução da desigualdade multidimensional.

Retomando a ideia de Keynes, verifica-se que a reversão de um ciclo não pode ocorrer sem uma mudança nas expectativas do mercado de investimentos e não pode surgir apenas de uma redução dos juros, o que torna complexa a crença de que a reversão de uma situação de crise poderia ocorrer pela livre iniciativa dos agentes.

(...) the first step has to be taken on the initiative of public authority; and it probably has to be on a large scale and organised with determination, if it is to be sufficient to break the vicious circle and to stem the progressive deterioration, as firm after firm throws up the sponge and ceases to produce at a loss in the seemingly vain hope that perseverance will be rewarded. (Keynes, J.M., 1933b [1978], p. 354)

De tudo que foi explorado até aqui, é razoável assumir que a dinâmica do emprego e da renda seja fortemente dependente dos investimentos. No entanto, o presente capítulo amplia essa lógica ao considerar que a redução da desigualdade em sua dimensão social também o seja, pois grande parte dos bens e serviços a que a população necessita ter acesso exige uma grande quantidade de investimentos em setores-chave da infraestrutura social. A partir da ideia de que as características desses bens e serviços é não depender exclusivamente do acesso à renda e/ou ao mercado de trabalho e de que, no âmbito do mercado, as decisões dos agentes são tomadas em um ambiente de incerteza, numa economia que se move em ciclos e onde a fuga para ativos líquidos é uma saída recorrente de proteção e de efetiva especulação, é possível afirmar-se que a saída para a ampliação da oferta desses bens e a consequente possibilidade de redução da desigualdade encontra-se em algum mecanismo fora do escopo das decisões privadas. Em outras palavras, a saída estaria na atuação ativa do poder público, isto é, em mecanismos extra mercado que permitissem a ampliação da oferta e do acesso a esses bens combinada com a redução da instabilidade e da volatilidade da economia. Essa ideia vai ao encontro do posicionamento de Keynes sobre a importância do investimento para a dinâmica econômica e a sociedade como um todo. Em suas palavras, “acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimento”. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.248)

Ao se afirmar que a possibilidade de redução da desigualdade social encontra-se na expansão dos investimentos em infraestrutura social e que a iniciativa privada é incapaz de

garanti-la, define-se a necessidade de uma atuação ativa do Estado. Essa, por sua vez, pode levar esses investimentos a uma combinação entre redução da desigualdade em suas dimensões econômica e social e a uma expansão das forças produtivas, levando ao crescimento econômico.<sup>151</sup>

Even as things are, there is a strong presumption that a greater equality of incomes would lead to increased employment and greater aggregate income. But hitherto the rate of interest has been too high to allow us to have all the capital goods, particularly houses, which would be useful to us. Thus, at present, it is important to maintain a careful balance between stimulating consumption and stimulating investment. Economic welfare and social well-being will be increased in the long run by a policy which tends to make capital goods so abundant, that the reward which can be gained from owning them falls to so modest a figure as to be no longer a serious burden on anyone. The right course is to get rid of the scarcity of capital goods—which will rid us at the same time of most of the evils of capitalism—whilst also moving in the direction of increasing the share of income falling to those whose economic welfare will gain most by their having the chance to consume more. None of this, however, will happen by itself or of its own accord. The system is not self-adjusting, and, without purposive direction, it is incapable of translating our actual poverty into our potential plenty. (Keynes, J. M., 1934, p. 491)

Como a expansão do sistema econômico no longo prazo é determinada pela alocação dos recursos em ativos reprodutíveis (abrindo-se mão da liquidez), isto é, investimentos em equipamentos capazes de ampliar a produção e empregar trabalhadores (bens de capital), a consequência lógica é que a redução da desigualdade pode e deve ser funcional à própria dinâmica econômica. Essa pode assumir um papel central em uma estratégia que busque o crescimento econômico no longo prazo.<sup>152</sup> Para tanto, o poder público deve conduzir essa estratégia, cujo pilar central é o investimento em infraestrutura social.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Anteriormente em sua TG, Keynes (1934: 491) apresentou a ideia de que existe uma relação positiva entre redução da desigualdade e crescimento, especialmente pela via do consumo. O autor destacou, naquele momento, a necessidade de se atacar o problema da distribuição da riqueza e da renda, para que a elevação do consumo garantisse o dinamismo da economia pela elevação da demanda efetiva no curto prazo.

<sup>152</sup> Para uma revisão da literatura sobre a relação de causalidade entre desigualdade e crescimento, ver Mendes (2013).

<sup>153</sup> A importância do papel do Estado nos distintos modelos de desenvolvimento econômico para países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, foco do último capítulo desta tese, foi discutida por Mantega (1998). Com base nos modelos de desenvolvimento equilibrado propostos por Young, Lewis, Rosenstein-Rodan, Rostow e Nurkse, o autor aponta para a importância de o Estado investir, regular, orientar e criar economias externas para o desenvolvimento econômico. A contribuição desses modelos e seu caráter heterodoxo, que escapam dos argumentos clássicos de menor peso ao Estado, mostraram-se importantes. No entanto, uma divergência importante pode ser observada entre estes e a teoria proposta por Keynes. Para Mantega (1998: 32), essa divergência encontra-se no fato de que “a preocupação maior (dos primeiros) recaía sobre a contenção do consumo, o aumento do volume de poupança e do investimento, que por si sós se incumbiriam de produzir sua demanda. Enquanto Furtado (a segunda) concebe um modelo que deve harmonizar o crescimento do investimento diretamente com o aumento do consumo assalariado. (...) Nesse sentido, não se deve comprimir o consumo. Muito pelo contrário. Deve-se implementar um tipo de investimento que absorva muita mão-de-obra, de modo a provocar um grande aumento no volume de salários monetários. Fica excluída, no esquema teórico de Furtado, a possibilidade de um modelo de desenvolvimento com compressão do consumo, vale dizer, com concentração da renda, perfeitamente compatível com a Teoria do Desenvolvimento Equilibrado.”

Antes de entrar no tema do papel do Estado, breves considerações devem ser feitas a respeito das possíveis controvérsias do modelo de crescimento que se desenha até o momento, isto é, um modelo orientado para a redução das desigualdades econômica e social. Os modelos de desenvolvimento equilibrado<sup>154</sup>, que primavam pela participação do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico em países subdesenvolvidos (contrariando o argumento clássico do *laissez-faire*), apresentavam como preocupação central a insuficiência de poupança.

Além disso, para esses autores, nos países subdesenvolvidos haveria uma elevada propensão a consumir, aliada a uma escassez de capital, o que caracterizaria um quadro de baixo nível de investimento. Segundo Mantega (1998), a restrição ao desenvolvimento estaria colocada pela deficiência de oferta, uma vez que a demanda seria uma consequência dessa (conforme a Lei de Say). A elevada propensão a consumir das classes mais baixas, ao adotarem os padrões de consumo dos mais ricos, faria com que não deixassem recursos para a poupança, o que bloquearia o investimento.

Esse argumento fortalece a ideia de que apenas os segmentos de renda mais alta destinariam uma parcela dessa renda para a poupança, fazendo com que esses fossem considerados os responsáveis pelo padrão de investimento. Em outras palavras, a desigualdade de renda não se mostraria um obstáculo e sim uma fonte de financiamento, na medida em que a poupança seria a chave para o investimento. Isso contraria de maneira contumaz os ensinamentos de Keynes discutidos anteriormente.<sup>155</sup> Em outras palavras, a contenção do consumo e a concentração de renda, nessa interpretação, mostrar-se-iam favoráveis para o desenvolvimento das forças produtivas.<sup>156</sup>

A teoria do desenvolvimento equilibrado vislumbrava a impossibilidade de o capital privado dar o impulso inicial ao desenvolvimento, ficando sua responsabilidade a cargo do Estado. No entanto, ao assumir que seria necessária poupança prévia para a realização do investimento, a teoria mencionada não deu a devida importância para os efeitos positivos da elevação do consumo, nem que a redistribuição de renda em favor dos mais

---

<sup>154</sup> Ver Mantega (1998) e Agarwala e Singh (1969).

<sup>155</sup> A compressão dos níveis de consumo da população (rural ou urbana) para elevar o volume de poupança e aumentar e ampliar o nível de investimento na industrialização a partir de políticas salariais austeras foi a marca do processo de industrialização no Brasil pós 1964 e contribuiu sobremaneira para a ampliação da desigualdade em um contexto de crescimento econômico. Esse tema será retomado no capítulo 3 desta tese.

<sup>156</sup> Como bem apontou Kaldor (1939), não é função dos economistas dizer qual o grau de desigualdade é aceitável, seja por este promover a competição individual ou a geração de poupança para garantir o investimento, como argumentado pelo ideário ortodoxo, mas sim, mostrar, dado um nível de distribuição de recursos desejado, o caminho para alcançar um menor nível de desigualdade.

pobres, que possuem uma maior propensão a consumir, somada ao crédito, poderiam ser elementos de dinamização da atividade econômica. Mais do que isso, essa teoria não identificou a real compatibilidade entre redução das desigualdades econômica (melhor distribuição de renda corrente e de patrimônio) e social (investimentos em infraestrutura social) e a expansão das forças produtivas e seu desenvolvimento no longo prazo.

No que se refere à iniciativa privada, destaca-se que essa se mostra incapaz de levar a sociedade ao desenvolvimento social ou a um patamar menor de desigualdade. Como apontou Keynes (1936), também não é capaz de proporcionar uma dinâmica virtuosa dos investimentos que garantam o pleno emprego no longo prazo. Suas características básicas são o imaneente desejo pelo dinheiro e a incessante busca pelo lucro monetário, recorrendo à moeda ou ativos líquidos em momentos de incerteza. Suas decisões quanto à alocação dos seus recursos se dão em um ambiente caracterizado por flutuações cíclicas da atividade econômica, o que impõe à sociedade as mazelas do desemprego em momentos de crise. Por esses motivos, o desenvolvimento econômico e social de longo prazo e a redução da desigualdade em seu conceito mais amplo necessitam da atuação do Estado.

## **2.5. A teoria de John Maynard Keynes e o papel do Estado**

O Estado, em Keynes, pode ser entendido a partir de suas críticas ao ideário do *laissez-faire*, que se pautava pela centralidade do individualismo, da capacidade de ação individual e da busca do indivíduo por melhorar sua condição como mecanismo para se alcançar a melhoria do bem-estar comum. Segundo Keynes (1926), diversos elementos fortaleciam as ideias do *laissez-faire* em sua época e contribuíram para a descrença na figura do Estado. A corrupção e a incompetência de diversos governos no século XVIII, o individualismo de alguns filósofos políticos, a harmonia divina ou científica que existiam entre o interesse particular e a vantagem política, além da incapacidade dos administradores públicos, fizeram com que as ações do Estado fossem vulgarizadas e consideradas sem eficácia, negando a necessidade de sua existência.

Contribuiu para tal ideologia o fato de ter havido progresso material entre meados do século XVIII e meados do século XIX sob a batuta da iniciativa individual. A experiência histórica contribuiu para o fortalecimento dos preceitos do *laissez-faire*, que atribuía às empresas privadas a promoção do bem-estar para a sociedade, caso não fossem criados obstáculos. Keynes (1926) afirmou que o terreno estava preparado para o fortalecimento dessa escola de pensamento, isto é, que prevaleciam as ideias de que ação do Estado poderia criar os

obstáculos à evolução da vida econômica e que a iniciativa privada se mostraria eficiente na alocação dos recursos, devendo essa ser deixada livre de regulação, o que quer dizer, aos desejos da ação individual.

Os preceitos do *laissez-faire* estão balizados por dois pilares: o primeiro, é a ideia de *seleção natural*, isto é, a competição entre agentes como fonte do progresso, pois a disputa por uma melhor posição no mercado elimina os mais fracos e faz progredir os mais aptos; e o segundo, é a capacidade de a eficiência na busca por lucros privados ilimitados incentivar o esforço individual. Segundo Keynes (1926), no *laissez-faire*, os lucros individuais seriam os frutos do que se plantara com aptidão, esforço ou mesmo sorte.

As principais críticas feitas por Keynes (1926) ao regime econômico do *laissez-faire* dizem respeito à sua incapacidade de proporcionar a ampliação do bem-estar pela busca da ascensão e do enriquecimento individual, aos custos da competição e da seleção natural, amplamente defendidas como fontes do progresso. Para o autor, não parecia ser real que o mundo fosse guiado de forma que o interesse particular e o social se mostrassem coincidentes e, também, não estava claro que o interesse individual atuasse em favor do interesse público.

Na sua interpretação, haveria um ponto ideal entre o individualismo e o interesse público, ou mais precisamente, uma ponte que se materializaria na atuação do Estado. O progresso deveria ocorrer pelo desenvolvimento do que chama de “entidades semiautônomas” no interior do Estado, ou seja, entidades cujo critério de ação fosse unicamente o bem público, e cujas deliberações estivessem excluídas dos desejos particulares, estando sujeitas à soberania da democracia expressa através do Parlamento. Alguns exemplos dessas entidades são os bancos centrais, as universidades, as autoridades portuárias e de transporte. (Keynes, J. M., 1926, p. 7)

Para Keynes (1926), deveria haver uma separação, no âmbito do Estado, dos serviços tecnicamente sociais daqueles tecnicamente individuais. Nesse sentido, o papel mais relevante do Estado não se destinaria às atividades realizadas pelos indivíduos e, sim, às funções que escapam à ação e ao controle individual, ou seja, tomar decisões que o mercado não toma. Em outras palavras, é chegar aonde a iniciativa privada não chega, é fazer o que se mostra necessário mas, que por decisões e interesses privados, não se faz.

A ação pública pode atuar tanto de forma complementar ao interesse privado, direcionando e orientando-o em momentos de crise, como apontou Keynes (1936), quanto de forma direta, suprimindo as lacunas por ele deixadas. O papel anticíclico, muitas vezes associado como a única forma aceitável de intervenção do Estado, é apenas uma de suas faces no âmbito da dinâmica econômica.

A teoria desenvolvida por Keynes pode ser entendida como um arcabouço teórico que auxilia no entendimento dos caminhos capazes de levar a uma sociedade melhor. De acordo com Dillard (1948: 297), esses caminhos, obrigatoriamente, deveriam cumprir dois requisitos: a abolição do desemprego e a “distribuição mais equitativa e menos arbitrária da riqueza e da renda”. Para se alcançar esse objetivo, a figura do Estado é fundamental.

As funções que competem ao Estado podem e devem ir além da ferramenta de regulação e da atuação como mecanismo anticíclico. O Estado pode, de fato, atuar de forma estratégica com o objetivo maior de redução da desigualdade, investindo para além dos interesses capitalistas individuais e atendendo ao interesse coletivo.

O sistema econômico sobre o qual esse arcabouço teórico foi construído apresenta características marcantes: o investimento produtivo é uma peça-chave da engrenagem econômica; a elevação dos investimentos para garantir a expansão do sistema e a ampliação da demanda efetiva no longo prazo possibilita a geração de emprego e renda; as decisões dos empresários, influenciadas pela incerteza sobre o futuro, contribuem para os movimentos cíclicos pelos quais a economia se move; a lógica da preferência pela liquidez pode causar problemas à dinâmica da produção, especialmente nas fases descendentes dos ciclos, quando há fuga para a liquidez.

Esse conjunto de características, somado à possibilidade de a economia encontrar-se em uma situação de insuficiência de demanda efetiva, corroboram a ideia de que a ação estatal é importante para a sustentação, ou reversão em momentos de crise, da atividade produtiva, pois as decisões privadas de investimento não se mostram capazes, *per se*, de evitar a instabilidade do sistema. No entanto, a ação do Estado pode e deve, nesse sentido, ser maior que um mecanismo complementar ao setor privado ou mesmo anticíclico, ao impedir uma possível queda no nível de investimento agregado. Mais que isso, seu papel pode ir além de incentivar a ampliação da geração de emprego e renda no longo prazo; ele pode atuar em áreas de baixo ou inexistente interesse privado.<sup>157</sup> Concomitantemente, o investimento nessas áreas mostra-se estratégico ao garantir a elevação da demanda efetiva no longo prazo e ao abrir caminho para a redução da desigualdade social, na medida em que esse eleva a oferta e amplia o acesso aos bens e serviços públicos que não despertam interesse por parte do capital privado.

---

<sup>157</sup> A atuação do Estado aqui pode ser direta, elevando seus gastos em investimento público, ou indireta, dando condições e/ou impulsionando o investimento privado.

Keynes (1927), ao observar as transformações sofridas pela grande empresa nascente e pelas finanças, depois da Segunda Revolução Industrial, antecipava, não apenas o embate entre o mundo empresarial e o mundo do trabalho como, também, a necessidade de o Estado criar regras, utilizando-se das novas estruturas empresariais para se alcançar a coordenação de uma economia que se movia, como discutido anteriormente, de acordo com as flutuações do investimento.<sup>158</sup> No entanto, essa coordenação não se daria, apenas, sobre o controle do capital, dos monopólios e dos oligopólios; as ações do Estado deveriam ter um escopo muito maior, pois este,<sup>159</sup>

*(...) must be prepared to regard the regulation of the wages of great industrial groups as being not merely of private concern, and it must quite deliberately in its wages and hours policy treat the gradual betterment of the economic welfare of the workers as the first charge on the national wealth, and not leave it to the accident of private organisations and of private bargaining. But in this age of transition it is not only wages and hours which are going to determine the health and prosperity of the labouring classes. The problem of the education and the mobility of labour is going to be at least as important. (Keynes, J. M., 1927 p. 646)*

Keynes (1932a: 84) apontava que o ponto central quanto ao planejamento e à intervenção do Estado na economia dizia respeito à possibilidade de se executar o chamado *State Planning* (Planejamento de Estado), sem que houvesse grandes mudanças nas tradições e na maquinaria dos governos democráticos. Sua visão baseava-se na ideia de “(...) that state planning, that intelligence and deliberation at the centre must supersede the admired disorder of the 19th century.” (Keynes, J. M., 1932a, p. 86)

Para Keynes (1932a), é necessário que se faça uma distinção entre os problemas de planejamento nacional, isto é, de organização geral de recursos, e os problemas particulares de produção e distribuição, que se encontram na órbita das decisões individuais técnicas, de negócios e de engenharia. Segundo o autor, essa órbita individual havia chegado, nos Estados Unidos, a um ponto que, se fosse possível tirar o máximo de proveito deles, o problema da pobreza poderia ser completamente resolvido. O que Keynes (1932a) observava era uma falha crônica em não se aproveitar as oportunidades e o potencial da capacidade técnica para produzir bens materiais fundamentais, de maneira a se alcançar uma ampliação do bem-estar social.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Ver Belluzzo (2015)

<sup>159</sup> As medidas efetivas que cabe ao Estado tomar serão tratadas mais à frente neste Capítulo.

<sup>160</sup> Não se pode desconsiderar que a preocupação do autor, em 1932, momento da elaboração desse texto, era a crise econômica mundial que se estendia após seu início em 1929. Deve-se destacar que sua preocupação com a crise não invalida sua argumentação em favor do Planejamento Estatal.

The problem of planning is to do those things which, from the nature of the case, it is impossible for the individual to attempt. To bring in the collective intelligence, to find a place in the economic scheme of things for central deliberation, is not to disparage the achievements of the individual mind or the initiative of the private person. Indeed it is the achievements of this initiative which have set the problem. It is the failure of the collective intelligence—I will not say to keep up with, but not to fall too disastrously behind—the achievements of the individual intelligence which we have to remedy. And we have to remedy it, if we can, without impairing the constructive energy of the individual mind, without hampering the liberty and the independence of the private person. (Keynes, J. M., 1932a, p. 87)

Para compreender a visão de Keynes a respeito do papel do Estado é necessário levar em conta que a democracia, para ele, era um elemento indispensável e que a capacidade de inventividade individual, assim como a liberdade, não são contraditórios à ideia de planejamento centralizado no âmbito do poder público.<sup>161</sup> São exemplos de planejamento e de ação estatal: 1) a distribuição da carga fiscal, levando-se em conta o seu efeito sobre a indústria e sobre as divisões de rendimentos e de riqueza; 2) a escolha entre isenções de taxas ou de imposto de renda; 3) a imposição de tarifas; 4) controle sobre as trocas cambiais e a gestão adequada da taxa de câmbio; e 5) a regulação do transporte rodoviário e ferroviário.

As razões para que o Estado atue e promova o planejamento podem ser observadas a partir da ótica da incapacidade da iniciativa privada (individual) de atuar em determinadas áreas que demandam uma atenção especial. Segundo Keynes (1932a), são exemplos de falta de planejamento o urbanismo e a preservação ambiental. Seria impossível para o indivíduo tomar as medidas necessárias por mais que ele desejasse. Esses casos demonstram que enormes benefícios para toda a comunidade podem advir de uma ação forte e centralizada por parte no Estado. Outro exemplo encontra-se na necessidade de um planejamento deliberado para influenciar a localização da indústria, que pode gerar gastos desnecessários em habitação e obras municipais, comparados com o custo de planejar a localização das fábricas. A influência deliberada sobre as condições e o ambiente para acolher o crescimento da população, da emigração e da imigração é um outro assunto relevante, que se mostra impossível de ser solucionado inteiramente na esfera das decisões privadas.

De acordo com Keynes (1932a), a maior oportunidade para o planejamento do Estado encontra-se na prevenção, ou na mitigação das recessões econômicas, principalmente quanto à queda do produto industrial. Para o autor, os indivíduos são impotentes em

---

<sup>161</sup> Nas palavras de Keynes (1932a: 88), Planejamento de Estado “does not aim at superseding the individual within the field of operations appropriate to the individual, or of transforming the wage system, or of abolishing the profit motive. Its object is to take hold of the central controls and to govern them with deliberate foresight and thus modify and condition the environment within which the individual freely operates with and against other individuals.”

equacionar os problemas oriundos da instabilidade do sistema, ainda que suas decisões estejam diretamente ligadas às flutuações na economia.

De modo sintético, o planejamento estatal deve estar voltado para a manutenção da produção e da atividade industrial, de forma a buscar o pleno emprego e, ao mesmo tempo, promover políticas deliberadas de longo alcance para o controle do crédito, com a preocupação de encontrar um nível adequado para a taxa de juros, de forma a controlar o ritmo pelo qual os novos investimentos são incentivados e facilitados.

It used to be believed that the level of interest and the rate of investment were self-regulatory, and needed no management and no planning; and that all would be for the best if natural forces were left to discover and establish the inner harmonies. But such a view does not square with the facts of experience. As I began by saying, it is the failure of the unplanned industrial world of Western Europe and America to regulate itself to the best advantage, or to reap the fruits of the genius of its scientists and its engineers and its business organisers, which is predisposing many persons to consider without prejudice those far-reaching experimental projects of the most constructive minds of the post-war world which go, conveniently, by the name of planning. (Keynes, J. M., 1932a, p. 91)

Disso, depreende-se que, como o sistema econômico e sua lógica de funcionamento são complexos, a atuação e o planejamento do Estado devem ser precisos e bem estruturados, de forma a permitir uma conexão entre a dinâmica de curto prazo, pela via do consumo, e a de longo prazo, pela via do investimento. O que se tem buscado mostrar na presente tese é que essa sinergia deve ser concebida a partir de uma estratégia no âmbito das decisões do Estado que apresente como meta principal a redução da desigualdade. Para isso, o enfrentamento desse fenômeno deve ocorrer em frentes distintas.

Uma delas pode ser a distribuição, ou mais precisamente, a desigualdade de renda corrente. Reconhecendo-se que o consumo é uma peça fundamental e está relacionado às decisões e às expectativas de realização da venda da produção no curto prazo, a criação de mecanismos que permitam sua ampliação através da expansão da renda pode favorecer a elevação da demanda efetiva. Esses mecanismos, ao melhorarem a distribuição de renda corrente, impactam as camadas mais pobres que possuem uma maior propensão marginal a consumir. Isso certamente cria efeitos positivos para a atividade econômica (expansão do consumo) e pode fazer com que os empresários ampliem a produção, o emprego e a renda, dada a condição de produção e o nível de estoques. Por esse motivo, ações diretas que alterem a desigualdade em sua dimensão econômica são benéficas, não só para a sociedade, mas para a dinâmica econômica em si. Medidas como a distribuição direta de renda, a valorização do piso mínimo salarial e a tributação progressiva sobre a renda são alguns exemplos de atuação. Nas palavras de Keynes (1936: 284), “(...) medidas destinadas a redistribuir a renda no

sentido de aumentar a propensão a consumir podem ser muito favoráveis ao crescimento do capital”.

A desigualdade de renda monetária é claramente um obstáculo ao progresso econômico e à expansão do sistema capitalista, na medida que não permite o consumo das camadas mais pobres e pode representar um acúmulo de capital monetário sem destinação produtiva, por parte das camadas mais ricas<sup>162</sup>. Além de impactar negativamente o consumo, a desigualdade (de renda e de riqueza) pode impedir o avanço dos investimentos, elemento central para a dinâmica econômica.<sup>163</sup> Assim, não se pode perder de vista que “Os dois principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas” (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.248).

Como bem salientou Minsky (1975: 187), Keynes acreditava que “o imposto de renda progressivo e os programas de subsídios às famílias (...) mostram que a eliminação da pobreza absoluta por meio de modestos programas de transferência de renda é fiscalmente viável”, podendo atuar como fonte importante para o desenvolvimento econômico e social. As propostas feitas por Minsky (1986) estavam em acordo com a interpretação de Keynes a respeito das transferências de renda e da menor desigualdade econômica, desta decorrente. O autor propunha “um programa de apoio às crianças, num percentual de 1,33% do PIB, e outros programas para assegurar uma renda mínima do trabalho, num custo estimado de 1,17% do PIB.” (Minsky, H.P., 1986 [2013], p 341)

No entanto, o entendimento de que a redução da desigualdade de renda é funcional ao sistema não é um consenso no pensamento econômico. Segundo Keynes (1936), essa ideia poderia sofrer objeções lastreadas por uma equivocada ideia a respeito da relação causal entre investimento e poupança. De acordo com o pensamento ortodoxo, a aplicação de medidas que visem a distribuição menos desigual da renda provocaria um empecilho ao incentivo a investir, em decorrência de uma suposta diminuição da poupança dos mais ricos. Porém, como demonstrado por Keynes (1936), esse receio é infundado, pois é o investimento que gera poupança e não o contrário.

Outra frente para a atuação do Estado pode encontrar suporte nas teorias da preferência pela liquidez e da escolha de ativos, onde a figura da taxa de juros monetária

---

<sup>162</sup> Essa visão é contrária à ortodoxa, que enxergava na desigualdade uma fonte funcional de poupança.

<sup>163</sup> Nesse ponto Keynes aborda o tema dos impostos de renda e sobre heranças, que, incidindo de forma progressiva, poderiam ser capazes de ampliar a propensão a consumir e, por consequência, aumentar o incentivo a investir e a capacidade produtiva da economia.

passa a ser central. Segundo Keynes (1936), os juros devem se encontrar em um nível relativamente menor que a EMC, de forma a proporcionarem à dinâmica econômica a capacidade de investir e de gerar empregos de forma consistente, abrindo a possibilidade de se alcançar o pleno emprego. Como um espelho do argumento contrário à redução da desigualdade, a diminuição dos juros poderia sofrer objeções. Interpretações equivocadas do conceito de juros levariam a constatações de que altas taxas de juros seriam um incentivo a poupar e que o aumento da poupança induziria novos investimentos. No entanto, o inverso é o que se verifica, isto é, o investimento só pode crescer enquanto as taxas de juros se encontrem em patamares menores que os retornos esperados do emprego de um bem de capital. Em outras palavras, ainda que em um patamar elevado, a taxa de juros deve ser relativamente menor que a EMC para que o investimento aconteça.

As objeções à queda da taxa de juros são um fenômeno bastante comum no capitalismo, que cada vez mais se apresenta apoiado nas finanças e no poder do dinheiro. Um cenário em que a autoridade monetária levasse a cabo uma política de redução da taxa de juros, com crescentes recursos de capital, provocaria ao “investidor sem função” (o dono do capital monetário) o não recebimento de qualquer benefício advindo da posse de riqueza monetária. Isso caracterizaria o que Keynes (1936: 287) denominou de “eutanasia do rentista”. Isto é, “a eutanásia do poder cumulativo de opressão do capitalista em explorar a escassez do capital”. Segundo Keynes, a escassez de capital é o que garante ao seu detentor o poder de haver juros apenas pela posse do capital monetário. Assim como não haveria razões para que o capital fosse escasso (barreira física que impõe a escassez à terra, por exemplo), a abundância de capital associada a uma baixa taxa de juros provocaria a eutanásia do rentista. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.286 e 287)

O cenário composto por uma baixa taxa de juros monetária e por abundância de capital, com redução da desigualdade de renda corrente, não poderia ser pensado sem a atuação do Estado. O livre mercado em concorrência não se tem mostrado capaz de distribuir renda aos mais pobres – pelo contrário, a concentração é a marca do capitalismo concorrencial. Como assinalaram Marx, Keynes, Polanyi, Minsky e tantos outros, o *laissez-faire* é uma forma de funcionamento que induz o sistema à concentração da riqueza e à instabilidade.

O movimento em direção a uma sociedade menos desigual passaria necessariamente, para Keynes (1936: 287), pela ampliação do capital produtivo, pela consequente eutanásia do rentista e pela subsequente criação de um sistema de tributação que permitisse aos agentes se dedicarem à produção em condições razoáveis de remuneração,

incentivando a “inteligência, a determinação e a habilidade executiva” dos empresários. Esse processo, no entanto, não seria crível sem a ação do Estado.

Na teoria de Keynes, são nítidos os efeitos sociais benéficos da ampliação do capital e da expansão do consumo. Esses efeitos sobre a sociedade recaem diretamente sobre a dimensão econômica da desigualdade ao garantirem acesso ao emprego e à renda corrente no âmbito do mercado de trabalho, reduzindo o desemprego. Keynes (1936: 251) salientou a importância de a ação estatal incentivar a produção e o emprego, através de impulsos guiados pelo avanço concomitante sobre as frentes do consumo e do investimento.

Sobre o papel do Estado nesse processo, Keynes defende que:

Se o Tesouro se dispusesse a encher garrafas usadas com papel-moeda, enterrasse-as a uma profundidade conveniente em minas de carvão abandonadas que logo fossem cobertas com o lixo da cidade e deixasse à iniciativa privada, de acordo com os bem experimentados princípios do *laissez-faire*, a tarefa de desenterrar novamente as notas (naturalmente obtendo o direito de fazê-lo por meio de concessões sobre o terreno onde estão enterradas as notas), o desemprego poderia desaparecer e, com a ajuda das repercussões, é provável que a renda real da comunidade, bem como a sua riqueza em capital, fossem sensivelmente mais altas do que, na realidade, o são. Claro está que seria mais ajuizado construir casas ou algo semelhante; mas se tanto se opõem dificuldades políticas e práticas, o recurso citado não deixa de ser preferível a nada. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.111)

O argumento exposto nessa passagem lança luz sobre a preocupação básica de Keynes, a atuação do Estado para garantir a elevação do emprego e da renda. Apesar de Keynes não dedicar seu estudo para encontrar os caminhos para a redução da desigualdade, ele explora os principais elementos que permitem a compreensão da dinâmica da economia capitalista (consumo e investimento) e a força extra mercado capaz de regular, coordenar e orientar essa dinâmica (o Estado), indicando não só a possibilidade para a sustentação da atividade produtiva e sua reversão em momentos de crises, como para a redução da desigualdade. Essa passagem poderia indicar que a elevação do investimento com o auxílio do Estado, ao ampliar o nível de emprego e renda, seria suficiente para se alcançar uma sociedade menos desigual. No entanto, como explorado no Capítulo anterior, a desigualdade é um fenômeno complexo que não se restringe apenas aos determinantes da renda e do emprego no âmbito do mercado de trabalho. A desigualdade é um fenômeno multidimensional que apresenta uma dimensão econômica, em parte equacionada por esse movimento, e uma dimensão social, que depende essencialmente de investimentos em setores ligados à infraestrutura social.

A atuação do Estado não pode estar circunscrita apenas à dimensão econômica da desigualdade, mais precisamente aos mecanismos que elevam o emprego e a renda. O papel

da ação pública deve buscar ir além da melhoria da condição de desigualdade de renda corrente, impulsionada e favorecida pela expansão do investimento agregado. É evidente que esse cenário, *per se*, já se mostra bastante relevante, mesmo que não seja consenso na literatura econômica, especialmente entre os ortodoxos. No entanto, o papel do Estado, dada a importância do investimento nesse processo, deve ser regular, direcionar, orientar e/ou impulsionar aqueles investimentos que atuam diretamente na elevação da oferta dos bens e serviços que alteram o bem-estar social e diminuem o abismo existente entre aqueles que possuem e não possuem acesso. Em outras palavras, o esforço do Estado deve se dar na busca por uma alocação de recursos que privilegie a expansão da oferta de bens e serviços de uso coletivo (reduzindo a desigualdade social associada à insuficiência de acesso à saúde, educação, segurança, habitação, saneamento, entre outros), combinando-a com políticas públicas que reduzam a desigualdade de origem econômica, ampliando o poder de compra da sociedade.

A opção estratégica do Estado pode ser buscar a redução da desigualdade como objetivo central. Sua atuação, no que diz respeito à dimensão social, deve passar pela coordenação e qualificação dos investimentos, sejam eles públicos (ação direta do Estado), ou privados, via incentivo a investir. Entende-se por qualificar o investimento investir com o objetivo de transformar estruturalmente a desigualdade socioeconômica sob a ótica multidimensional.<sup>164</sup>

Nesse modelo, as ações do Estado podem apresentar um duplo efeito: 1) contribuir para o aumento da taxa de investimento agregado da economia – dinamizando-a pela elevação da demanda efetiva com a possibilidade de sua sustentação no longo prazo; e 2) reduzir a desigualdade sob a ótica multidimensional ao melhorar a infraestrutura social. Essa é uma estratégia que atacaria de forma estrutural o problema da desigualdade em sua dimensão social, sem descuidar da econômica, através da geração de emprego e renda.

Em contraposição aos impactos positivos sobre a dinâmica econômica e a desigualdade, a teoria de Keynes alerta sobre os limites que a atuação do Estado para a expansão dos investimentos possui. Além de levantar a hipótese de insuficiência da política monetária em reduzir a taxa de juros para a determinação de um nível ótimo de investimentos, Keynes aponta que:

---

<sup>164</sup> Uma visão interessante sobre orientação do investimento pode ser encontrada em Chick (1993). Em poucas palavras, a autora posiciona-se a favor da orientação dos investimentos, assim como Keynes, em direção a setores que fossem capazes de suprir as necessidades da população, de forma a que os gastos do Estado e seus incentivos aos investimentos fossem capazes de dinamizar o atendimento da demanda sem gerar inflação. (Chick, V., (1993) p.386)

(...) uma socialização ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada (...). Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade. (Keynes, J. M., 1936 [1992], p.288)<sup>165</sup>

Em outras palavras, caberia ao Estado cooperar com a iniciativa privada sem competir com ela, criando um ambiente favorável ao investimento sem causar grandes alterações no estado das expectativas dos agentes.<sup>166</sup> Essa análise de Keynes (1936: 289) é fundamentada na ideia de que esse tipo de intervenção seria o meio possível de se evitar a destruição, pelo próprio sistema, das instituições econômicas, ao permitir a condição para um “bem-sucedido exercício da iniciativa individual”.

Como apontado anteriormente, Keynes possui uma visão otimista sobre o capitalismo e sua capacidade de reprodução, mesmo que para salvá-lo fosse necessária a intervenção estatal. Defende as vantagens de um sistema econômico baseado na liberdade individual de escolha, em que se preservem as tradições e a capacidade de reprodução do próprio sistema. Para ele, é absolutamente possível “curar o mal por meio de uma análise correta do problema, preservando ao mesmo tempo a eficiência e a liberdade”. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.290) O Estado não deveria tolher o desejo individual de empreender, nem competir com o setor privado, trazendo obstáculos para o empreendedorismo. Sua função é justamente colaborar para que as forças individuais não escapem do objetivo maior que é, para Keynes, a ampliação do emprego.<sup>167</sup> Para tanto, seria fundamental que a interlocução entre sociedade e Estado se desse por mecanismos democráticos, respeitando os direitos políticos dos cidadãos.<sup>168</sup>

A importância de o Estado orientar os caminhos para o progresso e o desenvolvimento social com redução da desigualdade não se restringe apenas à elevação do

<sup>165</sup> “(...) fora a necessidade de um controle central para manter o ajuste entre a propensão a consumir e o estímulo para investir, não há mais razão do que antes para socializar a vida econômica”. (Keynes, J.M.,1936 [1992] p.288) De modo mais preciso, a função do governo para Keynes seria a de ajustar a propensão a consumir com o incentivo a investir.

<sup>166</sup> Essas ideias estão associadas ao que Keynes chamou de socialização dos investimentos, que pode ser interpretada pela orientação e coordenação por parte da ação do Estado dos esforços para se investir.

<sup>167</sup> Como, além do Estado, os empresários/capitalistas possuem um papel importante nesse processo, Keynes (1938b: 438) afirmou que o presidente Roosevelt, poderia lidera-los se os tratasse “(...) (even the big ones), not as wolves and tigers, but as domestic animals by nature, even though they have been badly brought up and not trained (...)”. E aconselhou o presidente: “If you work them into the surly, obstinate, terrified mood, of which domestic animals, wrongly handled, are so capable, the nation's burdens will not get carried to market; and in the end public opinion will veer their way.”

<sup>168</sup> Sobre esse último ponto, ver Keynes (1932a).

nível de emprego, aspecto central da teoria de Keynes. As demandas da sociedade e o quadro de desigualdade exigem que o poder público dê um passo além. É necessário colocar no centro de sua agenda, isto é, de sua estratégia de atuação, o objetivo maior de redução da desigualdade sob a ótica multidimensional. Para alcançá-lo, a atuação do Estado pode contemplar diversos mecanismos, dentre eles, a política fiscal.

### *Política Fiscal em Keynes*

Barr (1987) apresenta resumidamente as quatro formas possíveis de intervenção do Estado na economia. Uma delas se dá através da regulação. As formas de regulação estatal dos mecanismos de mercado podem ter uma relação mais próxima de valores sociais do que econômicos. De acordo com o autor as “regulações de qualidade” podem afetar o lado da oferta de bens (leis que regulem a produção, o tratamento e o manuseio de alimentos, leis que protejam os consumidores, entre outras) e aquelas do lado da demanda (contribuições compulsórias ao seguro-social, seguro obrigatório para automóveis etc.). A regulação/administração de preços que influenciam o salário mínimo e os aluguéis também se apresentam como formas de regulação.

A intervenção financeira, segundo Barr (1987), envolve subsídios ou impostos, que, ao serem aplicados aos preços de bens e serviços específicos, afetam as rendas monetárias disponíveis para o gasto dos indivíduos. Esses subsídios/impostos podem atuar de forma parcial (transporte público, habitação etc.) ou total (remédios de graça para determinados grupos da sociedade).

Para Barr (1987), as intervenções produtivas representam formas de atuação em que o próprio Estado é o detentor do capital e o produtor de determinados bens e serviços como, por exemplo, a construção de escolas (empregando os trabalhadores necessários como, por exemplo, os professores), a segurança nacional (forças armadas) e a saúde pública (médicos e funcionários da área da saúde).

A última forma de intervenção a que esse autor faz referência são as transferências de renda. Essas podem ser exemplificadas pelos benefícios monetários condicionados à presença escolar ou àqueles destinados à seguridade social. Esses benefícios afetam diretamente o poder de compra dos indivíduos, fazendo com que busquem mecanismos de mercado para satisfazer suas necessidades.

Os gastos ou renúncias fiscais podem ser entendidos como formas de intervenção associadas ao escopo das políticas fiscais, em benefício da sociedade e do funcionamento

econômico, o que engloba a geração de emprego, a sustentação dos investimentos e a redução das desigualdades. Para Keynes, os mecanismos mais relevantes contra o desemprego eram o gasto público, a taxaço e o financiamento público da produço. Uma de suas preocupaço centrava-se no descasamento entre o volume de rendimentos e o consumo (insuficiêcia de demanda efetiva). As ações para corrigir esse problema, segundo Keynes (1933b e 1936), poderiam se dar pela elevaço dos gastos públicos, na forma de investimento estatal em obras públicas, e pela ampliaço da propensão ao consumo, através da imposiço de uma tributaço mais progressiva sobre a renda e/ou da tributaço de heranças.<sup>169</sup>

A soluço baseada nos investimentos em obras públicas, proposta por Keynes (1933b), traria um resultado positivo para o sistema econômico no longo prazo. A compensaço pela elevaço desse gasto público na forma de investimento, combinado ao seu efeito multiplicador, ao permitir a geraço de empregos (diretos e indiretos), viria da retirada trabalhadores da condiço de desemprego e de não contribuiço para a atividade (impostos e produço), além da reduço dos custos com os benefícios do seguro desemprego. Como afirma Dillard (1948: 96 e 98), enquanto “(...) representante de toda a naço, um governo nacional tem o dever de proceder de maneira a aumentar a renda nacional. (...) Ainda que o efeito do multiplicador fosse de todo inexistente, as obras públicas poderiam ser desejáveis como meio para utilizar recursos, de outra forma ociosos.”

O investimento público e seu efeito multiplicador representam o gasto público autônomo que gera rendimentos a serem gastos em consumo pelo emprego de trabalhadores na produço. Isso quer dizer que o gasto público, ao gerar emprego e renda e não depender dos incentivos provocados pelo aumento da demanda por parte dos indivíduos, assume caráter autônomo e discricionário no âmbito dos governos, podendo adquirir um papel estratégico em termos de política econômica.

Um dos pontos centrais e mais controversos sobre o efeito multiplicador dos gastos públicos refere-se à possibilidade de esses substituírem o investimento privado, gerando o chamado *crowding out*. Como apontou Dillard (1948: 101), na visão de Keynes (1936), os gastos públicos devem representar um gasto/investimento novo, isto é, que venha a ser somado e não que substitua o investimento privado em execuço. Esse novo investimento teria maior impacto sobre o conjunto do sistema se seu financiamento fosse originado por meio de “fundos arrecadados mediante empréstimos”, isto é, na forma de crédito. De acordo

---

<sup>169</sup> A tributaço de heranças e seus efeitos sobre a desigualdade foram amplamente discutidos por Piketty (2014), capítulo 11.

com Dillard (1948), quando o gasto público é financiado mediante tributação sobre a renda ou a receita corrente, incorre-se na possibilidade de uma substituição entre o gasto privado e o gasto público, o que diminuiria o impacto da política adotada. Porém, se forma de financiamento via tributação recair sobre o estoque de riqueza sem função produtiva, a probabilidade de ocorrer *crowding out* seria reduzida. Isso porque, o desincentivo à produção, ao se tributar um estoque monetário (poupança) e não sobre um fluxo (receitas e lucros, por exemplo), é muito menor, não interferindo nas expectativas de retorno do capital, podendo resultar em dinamismo econômico.

A aversão ao gasto público originado pela criação de déficits está baseada na falácia de que as finanças de um governo seriam similares a de uma empresa ou a de um indivíduo. Isto quer dizer, se um indivíduo assume uma posição em que seu gasto é maior do que sua renda, a sua falência seria dada como certa. Nessa interpretação, o mesmo valeria para as finanças públicas. No entanto, o que não se considera é que, em termos agregados, isto é, quanto ao conjunto dos agentes da economia, não existe a possibilidade de o sistema como um todo ser deficitário, pois o gasto e a receita refletem uma identidade contábil de soma zero. Isso quer dizer que, se o governo gasta mais do que arrecada em forma de tributos (déficit público), há um acréscimo líquido ao rendimento do público (superávit privado) que será gasto parcialmente em consumo, levando a um aumento da demanda efetiva.<sup>170</sup>

O financiamento do gasto/investimento em obras públicas pela criação de dívida por parte do Estado implica, assim, em dar uma finalidade produtiva à poupança em poder do público que, não necessariamente, se destinaria à esfera produtiva. Caso esse investimento seja destinado à expansão da oferta de bens e serviços públicos, de forma a ampliar o acesso da parcela mais carente da sociedade, a política fiscal expansionista (investimentos) produziria os efeitos de elevação da demanda efetiva (gerando emprego e renda – desigualdade econômica) e de redução da desigualdade social.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> “It is often said by wiseacres that we cannot spend more than we earn. That is, of course, true enough of the individual, but it is exceedingly misleading if it is applied to the community as a whole. For the community as a whole it would be much truer to say that we cannot earn more than we spend. Prices cannot rise, output and employment cannot increase, unless the first stimulant comes from the side of increased spending though in this context I include, of course, under 'spending,' capital expenditure on housing and the like.” (Keynes, J. M., 1932b, p. 126 e 127) Sobre esse ponto, ver, também, Keynes (1942b) “How much does finance matter?” e Dillard (1948).

<sup>171</sup> Para mais detalhes sobre as diferenças entre expansão via empréstimos originados com recursos públicos ou dos bancos, ver Dillard (1948: 102-105). Sobre a possibilidade de redução do poder multiplicador dos investimentos públicos por conta da elevação das importações decorrentes da expansão da renda, ver Dillard (1948: 106 e 107).

Keynes (1933b e 1936) enxergava a possibilidade de se introduzir uma política fiscal/tributária expansionista/progressiva de forma a favorecer aqueles que se encontram na base da estrutura social e que possuem uma maior propensão a consumir. O imposto sobre herança apresenta-se, assim, como uma das fontes de financiamento das obras públicas na medida em que a propensão a consumir seria pouco afetada, dado que os mais ricos possuem um comportamento, em termos de consumo, mais estável e pouco influenciado pelo pagamento de tributos desse tipo.

Apesar de enxergar os benefícios de uma ação direta por parte do Estado em termos de política fiscal (gasto, empréstimo e tributação), Keynes (1936) não deixou de ressaltar as dificuldades que esse tipo de política pode enfrentar como, por exemplo, a possibilidade de uma forte taxaçaõ progressiva provocar uma reduçaõ dos investimentos privados, na medida em que esses dependem das expectativas e do estado de confiança dos agentes quanto ao retorno do emprego de capital. Salientou, também, que o financiamento via tributação não poderia se dar sobre os mecanismos que afetam a demanda efetiva, como é o caso dos impostos sobre o consumo, especialmente em momentos de depressão. Esse seria o mecanismo menos adequado ao financiamento dos gastos em obras públicas, por conta da reduçaõ do consumo que esse tipo de imposto pode causar.

### *Aumento de salários ou ampliação do bem-estar?*

Outro ponto relevante do papel do Estado quanto à distribuição dos frutos do progresso econômico diz respeito à dicotomia entre aumento de salários ou acesso a bens e serviços públicos para a melhoria do bem-estar. Ao discutir sobre “a questão dos altos salários”, Keynes (1930f) apontou para a relevância da utilização de mecanismos para ampliar o bem-estar e o padrão de vida da sociedade, sem prejudicar a capacidade de investimento. O ponto levantado pelo autor, que de certa forma contrariava as ideias do partido trabalhista inglês da época (anos 1930), era de que a dinâmica econômica não poderia ser pensada sem levar em conta as relações internacionais e a mobilidade de capital e trabalho entre as nações. Sua interpretação era que o capital, em condições de plena mobilidade, iria se estabelecer onde os retornos, ou mais precisamente, a parcela referente ao capital em relação aos salários fosse a maior possível. Isso implicaria, também, que os altos salários da economia inglesa dos anos anteriores à crise de 1929 poderiam impor uma condição desfavorável, por conta dos custos de produção, às expectativas quanto aos retornos dos investimentos produtivos.

Apesar dessa constatação parecer, à primeira vista, a imposição de uma solução que primaria pelo rebaixamento dos salários, o que seria uma solução considerada ortodoxa, Keynes (1930f) ressaltava que

it is impracticable and undesirable to seek the remedy of reducing wages. We must contrive somehow or other, first to mitigate the tendency to excessive foreign lending by finding new openings at home at attractive rates; and for the rest we must, as opportunity offers, try to solve what is still left of our problem by squeezing the higher wages out of increased efficiency. (Keynes, J. M., 1930f p. 11)

A solução também não estaria em comprimir sobremaneira os lucros dos empresários. É evidente que tributar lucros, depois que o capitalista se instalou no país seria uma medida fácil, no entanto, esta desencorajaria outros capitalistas a investir. Segundo Keynes (1930f), a menos que se promovessem mudanças radicais na estrutura interna e nas relações externas do sistema econômico, a solução para ampliar o padrão de vida da classe trabalhadora deveria contrariar o interesse dos sindicatos e não permitir a ampliação dos salários. Essa solução (que o autor chamou de liberal) repousa na ideia da possibilidade de ocorrer uma fuga de capitais (deslocamento de investimentos e geração de empregos para fora do país), em uma economia aberta com livre mobilidade de recursos, devido à busca por uma relação entre lucros e salários mais favorável ao capital. Para o autor, seria preferível a taxação dos lucros (retorno) das empresas ao aumento de salários (custos), por conta de a decisão de produção se dar *ex-ante* e o retorno do emprego do bem de capital *ex-post*. O aumento dos custos seria mais prejudicial para as decisões de investir do que uma taxação sobre lucros. Para Keynes (1930f: 13) “the taxation of profit does not discriminate against the use of a particular factor of production, as artificially high wages do. They have no tendency to make employers economise in the use of labour and so throw men out of work”.<sup>172</sup>

Para se alcançar melhores condições para a classe trabalhadora e ampliar sua parcela na distribuição dos frutos do progresso, o autor afirmava ser preferível tomar medidas como: 1) ampliar a contribuição do Estado quanto ao seguro social, atingindo o ponto de cobrir todos os custos (divididos entre empregadores e Estado) dos seguros de doença, velhice e desemprego (seguro social); 2) ampliar o valor das pensões; 3) aumentar as despesas úteis por parte do Estado em matéria de saúde, lazer, educação e transporte; 4) ampliar o gasto na

---

<sup>172</sup> Keynes (1930f: 15) afirma, ainda, que “Of course, it would be better for the capitalist to pay both lower wages and lower taxes; but if it is a question of choosing between the two then I believe that higher taxes are a better expedient than higher wages. (...) Moreover, it is necessary and important to admit that there is a limit to the level to which taxes can be raised without reacting injuriously on industry. My present purpose is limited to expressing a preference for taxation as a method, rather than to raise wages to what is, internationally, an uneconomic level”.

melhoria da habitação da classe operária, expandindo a oferta de casas para os trabalhadores da parte de baixo da estrutura social;<sup>173</sup> 5) criar auxílios-família ou para as crianças, livres de impostos (medida identificada pelos sindicatos da época como um mecanismo de não ampliar os salários).

Keynes (1930f) ainda afirma que:

The conservative will conclude that his instinctive feeling, that it is exceedingly dangerous and difficult to stir from the ancient paths and that the old dispensation of serious inequalities in the distribution of wealth is rooted in the nature of things, has received in what I have said an ample justification. On the other hand the liberal and the moderate socialist will be pleased to find that they have been right in their suspiciousness towards extreme trade unionism, that the best way is to continue and to amplify the programme of social services initiated in 1906, and that there is still room for substantial progress along these lines. Finally, the revolutionary will learn (...) that there is practically nothing to be done within the existing framework of society, that it is sheer waste of time tinkering with it, and the only thing worth doing is to organise and prepare for revolutionary changes. (Keynes, J. M., 1930f p. 15 e 16)

Seguindo a mesma linha de Keynes (1930f), Robinson (1943c) defendia que o aumento dos salários não levaria, apenas, a uma maior renda monetária por parte das classes trabalhadoras; ele provocaria, também, um aumento de custos. Segundo ela, os preços são normalmente formados pela adição ao custo direto de produção de um percentual referente aos custos variáveis e aos lucros. Dessa forma, quando os custos aumentam, os preços sobem mais ou menos na mesma proporção, o que faz com que o poder de compra real das faixas salariais mais elevadas seja menos afetado que o poder de compra real das faixas mais baixas. Assim, o enfrentamento da desigualdade, “(...) is therefore doomed to frustration under an uncontrolled profit system, though much good may be done by raising the wage rates of the most “sweated” workers relatively to the better paid.” (Robinson, J., 1943c, 14)

Em sua visão, qualquer política que elevasse o poder de compra da parcela mais pobre da comunidade aumentaria o consumo e, assim, a demanda efetiva. No entanto, isso deveria ocorrer por meio de políticas redistributivas, nas quais o dinheiro é retirado dos mais ricos, impostos ou contribuições para a seguridade social, e dado para os mais pobres. Essa redistribuição monetária, permitiria às famílias da base da estrutura social ampliar seu

<sup>173</sup> Em carta ao presidente dos Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt de primeiro de fevereiro de 1938, Keynes (1938b: 436) afirmou que “Housing is by far the best aid to recovery because of the large and continuing scale of potential demand; because of the wide geographical distribution of this demand; and because the sources of its finance are largely independent of the stock exchanges. I should advise putting most of your eggs in this basket, caring about this more than about anything, and making absolutely sure that they are being hatched without delay.” Nessa passagem, fica clara a ideia de que os investimentos em setores que alteram a condição de vida da população podem cumprir um papel fundamental para a dinâmica da atividade econômica (efeito multiplicador sobre outros setores da economia) e, ainda, possibilitar a redução da desigualdade à medida que amplia o acesso da população aos bens necessários à reprodução da vida em sociedade.

consumo em bens de necessidade imediata, enquanto que as famílias mais ricas não diminuiriam o consumo, mas, apenas suas poupanças.

As desigualdades de renda e de oportunidades, na interpretação de Robinson (1943c), seriam as características mais desagradáveis de uma sociedade. Para ela, o sistema de segurança social e os mecanismos propostos por Beveridge na Inglaterra no anos 1940<sup>174</sup> indicariam que os males da sociedade poderiam ser eliminados por meio de políticas públicas, à medida que a redistribuição se desse para além da classe assalariada. Seria possível, ainda, instituir-se uma contribuição adicional sobre os rendimentos mais elevados, redistribuindo, também, o financiamento dos custos do programa. Uma outra frente de atuação do Estado poderia surgir do fornecimento direto, por parte do Estado (empresas públicas), de serviços de saúde, educação (inclusive bolsas de estudos) e outros serviços sociais, a serem financiados por impostos sobre os rendimentos mais elevados.

A visão de Kaldor quanto aos caminhos que levariam ao pleno emprego segue a mesma linha de Keynes e Robinson, isto é, baseia-se em gastos públicos direcionados aos setores de transportes (ferrovias, estradas etc.), à produção de bens públicos e de serviços sociais, além da garantia de benefícios monetários destinados às famílias. Em sua visão, a decisão sobre quais bens receberiam prioridade, no escopo dos gastos públicos, deveria ser tomada a partir de um plano nacional, no qual uma política em âmbito nacional para os salários receberia uma atenção especial, de forma a evitar a chamada espiral preços-salários, que ameaçava o sistema econômico como um todo.

Depois do desemprego, a educação infantil e os problemas que envolvem o envelhecimento da população ganharam destaque na visão do autor. Segundo King (2004), Joseph e Kaldor (1942) apresentavam, como opções para solucionar esses problemas, a distribuição de recursos financeiros às famílias com crianças, além de educação e atendimento médico gratuitos para todas as crianças. As garantias previstas pelos autores para os idosos pressupunham o pagamento de aposentadorias apropriadas e, também, o incentivo à permanência no trabalho.

Segundo Kaldor (1943), o plano proposto por Beveridge era tímido e não se mostrava capaz de redistribuir renda entre as diferentes classes sociais. Nos moldes propostos, ocorreria uma redistribuição de renda entre pessoas dentro da mesma classe, isto é, apesar de não deixar de reconhecer os méritos do plano, o autor afirmava que a ascensão social estaria restrita ao baixo impacto que o plano teria. Para ele, esse estaria aquém das necessidades de

---

<sup>174</sup> Este tema será tratado mais à frente nesta tese.

geração de emprego e de bem-estar que a sociedade inglesa exigia naquela época.<sup>175</sup> Em outras palavras, os mecanismos da seguridade social não esgotavam as possibilidades de ação estatal.

De acordo com King (2004: 317), Kaldor and Ottaway (1944) deixaram claro que para se alcançar “o mundo que nós queremos”, uma reforma levada a cabo pelo Estado deveria contemplar melhorias nos setores habitacional, educacional e no mercado de trabalho. Para King (2004), o grupo que assessorou William Beveridge em 1943, composto por Kaldor, Robinson, Schumacher, entre outros, colaborou para que o Plano Beveridge enveredasse pelos caminhos e os ensinamentos da teoria desenvolvida por Keynes, especialmente quanto aos efeitos e os movimentos das variáveis macroeconômicas.

As ideias contidas na obra de Keynes, bem como a repercussão entre aqueles que com ele dialogaram e/ou seguiram seus passos, implicam na necessidade de se dar uma maior atenção a algumas experiências que materializaram suas propostas e sua concepção do papel do Estado nas sociedades capitalistas.

### ***As ideias de Keynes e algumas experiências de ação do Estado em benefício do bem-estar social***

As ideias presentes na teoria desenvolvida por Keynes foram amplamente associadas à montagem e à consolidação do chamado Estado de Bem-Estar Social, cuja característica mais marcante era a presença do Estado na economia, ampliando a oferta de bens e serviços para o conjunto da sociedade. De acordo com Barr (1987: 7), a definição de Estado de Bem-Estar Social é bastante complexa. No entanto, apesar de seus limites não serem bem definidos, o autor afirma que o *Welfare State* pode ser entendido, de forma simplificada, a partir das ações do Estado em quatro grandes áreas: 1) benefícios monetários; 2) assistência médica; 3) educação; e 4) alimentação, habitação, assistência social e outros serviços.<sup>176</sup>

Algumas das contribuições ao debate acerca das medidas e das formas pelas quais o Estado passou a intervir na economia e na reprodução da vida em sociedade, no contexto de

---

<sup>175</sup> Para mais informações a esse respeito, ver Kaldor et al (1943).

<sup>176</sup> Para Barr (1987: 16), “The UK welfare state is neither the outcome of the Second World War nor simply the creation of the first post-war Labour government. Its roots are ancient and complex. Christian charity to relieve poverty has gradually, though not wholly, been taken over by state action. And state activity has grown over the years from small scale to large; from local to central; from permissive to mandatory; and from piecemeal to complex and interrelated.”

montagem do *Welfare State*, podem ser vistas nas correspondências entre Keynes e Beveridge, no início dos anos 1940. No chamado Beveridge Report de 1942, Beveridge (1942) afirmou que a segurança social deveria ser tratada como parte de uma política para o progresso social, em que Estado e indivíduos cooperassem. A sua proposta baseava-se na promoção de políticas de três tipos: 1) abonos-família para aquelas que possuíssem crianças; 2) assistência em saúde para prevenção de doenças e reabilitação da capacidade de trabalho (Serviço Nacional de Saúde); e 3) manutenção do emprego para se evitar o desemprego em massa. Segundo esse relatório, a segurança social deveria ser entendida para além da ótica das necessidades pessoais. Segundo o documento, cada indivíduo deveria pagar uma contribuição social e o sistema que garantiria a proteção social (contribuições e benefícios) deveria ser administrado de forma centralizada, sendo financiado por contribuições compartilhadas entre empregadores, empregados e Estado, com os seus benefícios fixados em um nível mínimo físico de subsistência.<sup>177</sup>

Ao analisar as propostas contidas no *Beveridge Report*, Keynes voltou sua atenção não apenas para os benefícios propostos mas, também, para a forma de financiamento do plano, que se propunha a ampliar a segurança social. Em uma primeira análise, Keynes (1942a: 204 e 205), apontou quatro preocupações: 1) os ajustes no valor dos benefícios e das contribuições, que deveriam considerar as mudanças no valor do dinheiro (inflação) entre os períodos do pré e do pós-guerra; 2) o esquema de financiamento de aposentadorias e pensões, considerado um fardo para o orçamento, e cuja solução residiria em se alterar o modo de cobrança das contribuições para o pagamento das pensões/aposentadorias, devendo este se basear em um sistema que considerasse apenas a despesa com os benefícios do ano em questão, não colocando sobre os contribuintes correntes o peso de acumular recursos para o pagamento de benefícios no futuro; 3) o aprimoramento da cobrança de impostos sobre os empregadores por motivos de demissão de funcionários; e 4) a possibilidade de deixar mais claro, tornando mais enfática a necessidade de um seguro industrial voluntário, em suas palavras, “(...) to see the new state fund take over employers' liability insurance by employers and industrial insurance by employed.” (Keynes, J. M., 1942a, p. 205)

Em carta à James Meade, Keynes (1942a: 215) apontou para a possibilidade de financiar as reformas sociais propostas por Beveridge por meio de impostos de capital. Para o autor, uma das razões em favor da tributação sobre capital “(...) is that it might enable a level of taxation which was better from the point of view of incentive. But this is only the case if

---

<sup>177</sup> Para uma análise mais detalhada do *Beveridge Report*, ver Marcuzzo (2010).

the proceeds of the capital levy are used to reduce other direct taxation. In so far as it is used to finance further social reforms, we are certainly no better off as regards incentives.”

Ao escrever para Richard Hopkins (secretário do tesouro), o autor fez um balanço sobre as propostas contidas no plano de Beveridge. Para ele, medidas para elevar a taxaço deveriam ser consideradas, também, enquanto um custo para a produção. O autor não se mostrava contra a ideia de um fundo para o financiamento do plano de reformas, porém, as consequências das propostas de Beveridge, em termos de tributação adicional, poderiam causar prejuízos para a administração e o planejamento de longo prazo. Para Keynes (1942a: 226 e 227), seria necessário promover uma reforma tributária que repensasse as fontes de financiamento (imposto de renda, sobretaxa e as contribuições) em prol de um esquema baseado nos seguintes mecanismos: 1) contribuição para a previdência que incidisse sobre todos os ordenados, salários e lucros (antes da dedução dos juros pagos e dedutíveis na fonte, sem exceções ou quaisquer subsídios); 2) imposto sobre lucro (depois do pagamento de juros, divisão de lucros, dos recursos investidos no negócio durante o ano e da depreciação e/ou perda de capital); 3) imposto sobre a propriedade cobrado na fonte sobre juros recebidos, sobre a renda e os rendimentos auferidos no estrangeiro (sujeito em último caso a eventuais acordos sobre dupla tributação); e 4) imposto pessoal, descontados aqueles já pagos em decorrência dos itens anteriores.

Apesar de sua proposta não ter sido acatada por Beveridge, Keynes em um de seus encontros com ele, pontuou que sua maior preocupação residia na necessidade de se reduzir os gastos totais do plano e na impossibilidade de se promover aumentos nas taxas das pensões e das aposentadorias, indicando que o esquema como um todo seria financeiramente não factível. Após diversas reuniões, William Beveridge acabou por acatar parcialmente os conselhos de Keynes e buscou atender às críticas financeiras feitas por ele. Como resultado, na opinião de Keynes, a proposta revisada não deveria sofrer grandes críticas por motivos financeiros, ainda que este considerasse uma tarefa política complexa levar a cabo um plano que estendia e universalizava benefícios sociais para além da classe trabalhadora.

Era evidente que o financiamento do plano de Beveridge dependeria, essencialmente, do aumento das taxas de contribuição e de sua relativa estabilidade. Em termos econômicos, o aumento das contribuições dos empregadores poderia ser considerado um ingrediente que se somaria aos custos da produção, podendo se traduzir em elevação do nível de preços. No entanto, mesmo evidenciando a necessidade de se levar em conta essa consequência, Keynes (1942a: 251) afirmou que a inflação gerada se mostraria relativamente pequena, comparada às vantagens obtidas com a execução do plano.

Após assumir que, naquele momento, o plano de Beveridge seria o melhor possível e a um custo que se encaixava no orçamento do Estado, o autor voltou sua preocupação para a estabilidade e a solvência do Fundo para o financiamento das reformas para a Proteção Social. Para Keynes (1942b), seria mais fácil criar um esquema de financiamento se as contribuições dos empregadores não sofressem flutuações. Para ele, as ideias contidas nos memorandos do Tesouro, que pressupunham o manejo dessas contribuições como mecanismo de política, em que uma redução na taxa de contribuição dos empregadores levaria a uma redução dos preços dos bens finais por eles produzidos (ampliação do poder de compra), estavam equivocadas. De acordo com Keynes (1942b: 310), dada a hipótese de que essa redução se daria de forma temporária, isto é, podendo ser revertida no curto prazo, os empregadores internalizariam a diferença entre preço de venda e custo de produção, não ocorrendo uma redução nos preços.

Concomitantemente à discussão do plano no âmbito do Tesouro, outros temas ganharam importância, como o cenário do pós-guerra, a reconstrução da sociedade inglesa, a estabilização econômica, além da necessidade de se sustentar o nível de emprego. Sobre esses temas, James Meade chegou a sugerir a Keynes que lançasse um *Keynes Report* para tratar dos temas que se mostravam relevantes para a Inglaterra naquele período. Apesar dos efeitos positivos sobre a sociedade de um plano de benefícios sociais, nos moldes propostos pelo *Beveridge Report*, a maior preocupação de Keynes residia na necessidade de se levar a cabo um programa contra o desemprego no período do pós-guerra. Nesse contexto, foi criada uma Comissão Interdepartamental sobre as Prioridades para a Reconstrução a partir de um estudo de James Meade, que consolidou seus debates com Keynes a respeito das várias medidas que poderiam ser tomadas para preservar o pleno emprego.

As propostas consolidadas por essa comissão estavam baseadas na ideia de que seria necessário controlar o investimento de forma a evitar flutuações violentas na renda nacional. No entanto, as ações nesse sentido deveriam ser concebidas a partir da constatação de que controlar o investimento interno era uma tarefa complexa. Ao buscar evitar flutuações no investimento total, poderiam ocorrer variações em outras rubricas da despesa nacional (queda do investimento estrangeiro sem a possibilidade de compensação por parte do investimento doméstico), o que se mostraria sensato operar a política fiscal para estimular (ou restringir) o consumo interno, afim de elevar a demanda efetiva.

No entanto, nas palavras de Keynes (1942b: 322), “The main task should be to prevent large fluctuations by a stable long-term programme. If this is successful it should not be too difficult to offset small fluctuations by expediting or retarding some items in this long-

term programme.” Para o autor, a estratégia deveria se concentrar preferencialmente em elevar o nível de investimentos em detrimento do incentivo ou controle do consumo, a partir do manejo das contribuições sociais feitas por empregadores e trabalhadores, contidas nas propostas dos Memorandos do Tesouro.<sup>178</sup>

Em resposta ao diretor do Banco da Inglaterra, Josiah Wedgwood, que questionava o posicionamento de Keynes (1942b) a respeito do papel do Estado em elevar o investimento e da necessidade de manter uma taxa de juros baixa<sup>179</sup>, Keynes procurou reiterar que sua maior preocupação era, de fato, a expansão dos investimentos e que uma taxa de juros baixa seria um dos mecanismos para promovê-la. Nesse sentido, ele buscou posicionar-se de forma bastante enfática sobre a importância da intervenção do Estado para incentivar o investimento e esclarecer, também, que o incentivo ao investimento era preferível ao incentivo consumo, pois, até aquele momento, não se havia conhecido o ponto de saturação da capacidade de o capital elevar o padrão de vida da sociedade no longo prazo. Em outras palavras, seria melhor para o interesse coletivo que se encorajassem os gastos em habitação, ao invés daqueles em bens de consumo individual.<sup>180</sup>

As ideias de Keynes não influenciaram apenas a formulação de políticas na Inglaterra. Nos Estados Unidos, sua teoria acerca da importância dos investimentos e do papel do Estado para a ampliação do bem-estar social também ganhou destaque, especialmente na promoção do chamado *New Deal*, levado a cabo pelo presidente Franklin Delano Roosevelt no início dos anos 1930.

Antes de suas correspondências com o presidente dos EUA, Keynes (1932b) apresentou o que ele chamou de “Wise Spending”. Para ele, em um contexto de guerra, por exemplo, quando todo mundo estiver ocupado e for necessário desenvolver atividades importantes e necessárias, para além do esforço armamentista, isto é, no momento em que um tipo de despesa ou gasto em um setor são reduzidos, a necessidade de se conceber uma alternativa mais sábia para o gasto surgiria. Isso corresponderia, por exemplo, a situações em que se exigisse do governo a elaboração de um amplo programa para a construção de habitações ou a remoção de favelas, ou aos casos em que se verificasse a necessidade da

---

<sup>178</sup> Para uma visão mais completa sobre os diversos pontos do debate entre Keynes e James Meade, no âmbito das decisões do Tesouro britânico, ver Keynes (1942b).

<sup>179</sup> Para mais detalhes sobre os questionamentos feitos pelo diretor do Banco da Inglaterra, ver Keynes (1942b: 347-349)

<sup>180</sup> Logo após o lançamento do livro de Beveridge “Full Employment in a Free Society”, Keynes (1942b:380 e 381) escreve-lhe uma carta, cuja principal crítica residia no fato de Beveridge não considerar a possibilidade de utilizar os investimentos públicos para contrabalançar as flutuações do investimento privado.

construção de ferrovias adicionais, da utilização de novas terras ou, até mesmo, de incentivar indústrias que se expandiram rapidamente devido a alguma nova invenção.

No final de 1933, Keynes (1933c: 289) escreve uma carta aberta à Franklin Delano Roosevelt para cumprimentá-lo pela iniciativa (suas ideias estavam sendo colocadas em prática) e para afirmar que o presidente americano havia se tornado a esperança para o mundo do pós crise “(...) by reasoned experiment within the framework of the existing social system.” Para o autor, o sucesso do presidente americano condicionaria o futuro das decisões econômicas e representaria a possibilidade de encontrar o caminho para sair da crise. Os desafios que se apresentavam para Roosevelt eram a recuperação econômica (objetivo de curto-prazo) e a promoção das reformas sociais necessárias (longo-prazo). De acordo com Keynes, a concretização dessas reformas no longo-prazo estaria condicionada ao sucesso da administração estatal quanto à recuperação econômica no curto-prazo.

O diagnóstico de Keynes (1933c), naquele momento, era que havia um grave problema de insuficiência de demanda efetiva, cuja solução passaria pela indução do consumo, acima da renda disponível, por parte dos indivíduos ou ampliar a confiança e reduzir as taxas de juros para alavancar o mundo dos negócios, criando receitas correntes adicionais nas mãos da classe trabalhadora. Um dos possíveis mecanismos era o poder da autoridade pública em criar receitas correntes adicionais por meio do gasto monetário via empréstimos ou emissão monetária. Com o objetivo maior de ampliar a renda nacional e o emprego nos EUA, Keynes, no campo econômico, recomendava a promoção de uma política cambial que inibisse a especulação e não frustrasse as expectativas dos empresários. Dentre as opções possíveis, destacam-se: 1) a desvalorização do dólar em relação ao ouro, retornando o padrão-ouro a uma proporção fixa; ou 2) a busca por uma política cambial comum de estabilização com a Grã-Bretanha, destinada à manutenção dos níveis de preços; ou 3) o controle cambial pela compra e venda de ouro e divisas estrangeiras, para evitar grandes flutuações. Na esfera fiscal, deveria ser pensado um programa de elevação de despesas por parte do Estado (financiadas por crédito), dando preferência para aquelas de grande escala, como, por exemplo, a revitalização e a reabilitação das ferrovias, acelerando os investimentos em capital. Seria necessário, também, aumentar o crédito e reduzir a taxa de juros de longo-prazo, por meio de uma política de mercado aberto do Banco Central americano.

A carta escrita por Keynes surtiu efeito no manejo da política econômica dos EUA, já no início de 1934, quando, através do Tesouro Nacional, buscou-se estabelecer um mercado de títulos fortes (compra e venda de títulos do governo de longo prazo), de forma a alcançar uma redução da taxa de juros de longo prazo. No entanto, o que se apresentava em

curso era um amplo programa não apenas de recuperação econômica, mas, também, de promoção do bem-estar. O New Deal, por meio do *National Industrial Recovery Act* (NIRA), ou da *National Recovery Administration* (NRA), passou a apresentar mecanismos para a recuperação da atividade produtiva e a elevação do emprego nos EUA. A NRA, mais precisamente, criou dispositivos, no âmbito da legislação social, que buscavam a proteção do trabalho, a garantia do salário mínimo e o direito à negociação coletiva. Seus objetivos eram ampliar o poder de compra dos trabalhadores e o nível de emprego, impondo limites ao número de horas de trabalho e abolindo o trabalho infantil.

Os mecanismos e dispositivos do New Deal também previam o planejamento e a organização da indústria para evitar os abusos de trustes e cartéis. Medidas para ajudar os agricultores como a redução dos juros das hipotecas, a criação de fundos para comprar e estocar o excedente das colheitas e os incentivos para restringir as culturas onde houvesse excesso de produção também foram criadas. Houve, ainda, medidas financeiras para favorecer os indivíduos portadores de depósitos em bancos insolventes e ajuda aos pequenos investidores, através do *Securities Act*.<sup>181</sup>

Para Keynes (1933c: 308 e 309), grande parte do programa residia na política monetária de Roosevelt e nos mecanismos de recuperação de curto prazo. A primeira baseou-se no abandono ao padrão-ouro e na tomada de várias medidas para depreciar o câmbio dólar-ouro. Para o autor, no entanto, as ferramentas mais importantes para o sucesso do plano encontravam-se nos mecanismos de curto prazo. A tentativa de curar o desemprego em massa por meio de despesas em obras públicas era a chave do problema. Obras públicas, renovações ferroviárias, alívio do desemprego, subsídios para as autoridades locais, ajuda aos agricultores, entre outras medidas, configuravam-se, na opinião de Keynes, a melhor estratégia para sair da crise. Em sua opinião, o New Deal, se bem sucedido, levaria à possibilidade de aumento do bem-estar da sociedade americana, podendo solucionar o problema da pobreza.

Em “Agenda for the President”, Keynes (1933c) enfatiza sua posição em favor das políticas que elevam a produção e os investimentos, em detrimento de políticas que busquem ampliar os salários para se alcançar os objetivos de reativação da atividade econômica. Em suas palavras:

(...) the measure of recovery to be achieved will mainly depend on the degree of the direct stimulus to production deliberately applied by the Administration. Since I

---

<sup>181</sup> Para mais detalhes, ver Keynes (1933c).

have no belief in the efficacy for this purpose of the price and wage raising activities of N.R.A., this must chiefly mean the pace and volume of the Government's emergency expenditure. (Keynes, J. M., 1933c, p. 325)

Preocupado com a estratégia mais eficaz para a recuperação da economia do período pós crise, Keynes (1933c) reiterou a relevância da expansão dos gastos do Estado na construção de casas e ferrovias, infraestrutura social e econômica, respectivamente, dando destaque para as primeiras.

(...) productive and socially useful expenditure is naturally to be preferred to unproductive expenditure. (...) There is no better way by which America can spend itself into prosperity than by spending money on building houses. (...) There is no greater social and economic benefit than good houses. There is probably no greater material contribution to civilisation and a sound and healthy life which it lies within our power to make. (Keynes, J. M., 1933c, p. 337)

Ao longo dos anos que sucederam a Grande Depressão, as ideias de Keynes foram influenciando as decisões dos governos e dos *policy makers*, enquanto os resultados dessas medidas consolidavam e fortaleciam seus argumentos. Tanto nos EUA com o New Deal de Roosevelt, quanto, mais tarde, na Inglaterra com o Plano Beveridge, as ideias de Keynes foram se materializando na redefinição dos sistemas de proteção social.

Ao longo da consolidação dessas ideias que conformavam o arcabouço teórico por ele construído, outras questões foram surgindo. Após a publicação de sua TG, Keynes (1937c) buscou elucidar os desafios em torno do planejamento público. Para ele, as necessidades de capital da indústria inglesa, naquele período, não poderiam absorver uma fração maior do que aquele país destinava à poupança, dada sua estrutura social e distribuição de riqueza da época. Na medida em que o investimento estrangeiro encontrava-se limitado pela capacidade de exportação e pela balança comercial, seria necessária alguma forma de planejamento dos investimentos. A construção civil, o setor de transportes e os serviços públicos, que dependem de grandes quantidades de capital, dividiam-se entre o controle público e o privado, evidenciando a necessidade de um estímulo combinado entre políticas públicas e uma baixa taxa de juros, o que demandaria um longo planejamento.

A definição de um conselho de planejamento do investimento público seria uma saída para formular os esquemas e os projetos para compatibilizar os prazos de execução (longos) e as necessidades (imediatas). Para Keynes, o papel dos investimentos públicos era tão relevante, que sua utilização exclusivamente como ferramenta anticíclica não se justificava. Na sua opinião, as empresas ferroviárias, as autoridades portuárias e fluviais, as empresas de água, gás e eletricidade, as de construção, as autoridades locais e as grandes corporações deveriam ser convidadas a discutir sobre em quais projetos se concentrariam as

ações públicas e privadas. Esse planejamento, em última instância, necessitaria contar com a capacidade imaginativa e construtiva dos administradores e gestores públicos, passando pelo crivo dos especialistas em finanças.

***Ações para se alcançar uma sociedade menos desigual: a teoria de Keynes enquanto um arcabouço teórico para uma estratégia de Ação***

Kalecki (1943: 1) apresenta de forma clara e sintética a importância do papel do Estado, a partir da teoria da demanda efetiva, para a geração de emprego (busca e/ou sustentação do pleno emprego) e a promoção do bem-estar (expansão da oferta de bens e serviços de infraestrutura social, além dos incentivos e dos subsídios ao consumo individual):

If the government undertakes public investment (e.g. builds schools, hospitals, and highways) or subsidizes mass consumption (by family allowances, reduction of indirect taxation, or subsidies to keep down the prices of necessities), and if, moreover, this expenditure is financed by borrowing and not by taxation (which could affect adversely private investment and consumption), the effective demand for goods and services may be increased up to a point where full employment is achieved. Such government expenditure increases employment, be it noted, not only directly but indirectly as well, since the higher incomes caused by it result in a secondary increase in demand for consumer and investment goods. (Kalecki, M., 1943, p. 1)

O planejamento e a estratégia de ação, por parte do Estado, para alcançar uma sociedade menos desigual a partir de um maior nível de bem-estar podem ser concebidos a partir de duas situações, ou dois contextos socioeconômicos distintos. O primeiro, de caráter anticíclico, parte de uma situação de crise, como a que Keynes encontrou no início dos anos 1930, momento em que suas ideias apareciam como soluções para a recuperação da atividade econômica. Já o segundo, pode surgir da necessidade de sustentação do crescimento no longo prazo e da manutenção dos níveis de emprego e de investimentos (por exemplo, infraestrutura social), evitando situações de crise e de instabilidade. No entanto, essas ações coordenadas e orientadas pelo Estado devem atentar para o que Kalecki (1943) chamou de “aspectos políticos do pleno emprego”.

De acordo com Kalecki (1977a: 54), alcançar o pleno emprego, ou sustentá-lo, por meio de despesas governamentais, poderia sofrer oposição política, especialmente dos “líderes industriais”. Essa objeção poderia se dar pelas reprovações à interferência do governo no problema do emprego, à despesa pública em investimento e na forma de subsídios ao consumo e às mudanças sociais e políticas resultantes da expansão/manutenção do nível de emprego.

Os capitalistas veem a interferência na geração de emprego via despesas governamentais como uma ameaça ao estado de confiança, o que poderia causar uma crise. Em outras palavras, o fato de uma política pública elevar o nível de emprego retira, em parte, o poder dos capitalistas de controlar o nível de emprego no âmbito do mercado de trabalho. No que tange aos investimentos públicos, a reprovação dos capitalistas advém da possibilidade de o Estado passar a ser um concorrente direto ao capital privado. Segundo Kalecki (1977a: 56 e 57), os subsídios ao consumo são rejeitados pelos líderes empresariais pois ferem o “princípio moral” da meritocracia e do esforço como fonte para a conquista dos recursos necessários à satisfação dos desejos individuais. Por fim, as mudanças sociais e políticas advindas do pleno emprego ampliariam não só o poder de barganha da classe trabalhadora (autoconfiança e consciência de classe), como, também, o poder político e os mecanismos de afirmação das vontades dos trabalhadores como, por exemplo, os mecanismos de greve, o que prejudicaria a “disciplina das fábricas). Para Kalecki (1997a: 60), o ciclo econômico-político, isto é, a disputa de poder público-privado teve seu exemplo nos EUA, entre 1937 e 1938, quando a interrupção da prosperidade, segundo ele, deveu-se à redução do déficit orçamentário do governo americano. Não por acaso, o agravamento da crise fez com que o governo revertesse a política de gastos.<sup>182</sup>

Durante a Segunda Guerra Mundial, por volta dos anos 1942 e 1943, o debate sobre o planejamento e a reconstrução da sociedade, de forma a evitar uma situação parecida com a vivida no início dos anos 1930, ganhou força. Nicholas Kaldor e Joan Robinson, nesse período, decidiram fortalecer as discussões acerca do movimento para a reforma econômica e social do período que viria com o fim da guerra.<sup>183</sup>

Como conselheira de Beveridge, Joan Robinson acreditava que os gastos em consumo poderiam ser expandidos pela combinação entre uma legislação para o salário-mínimo e o aumento dos benefícios do seguro social, elementos presentes no *Beveridge Report* de 1942. Acreditava, também, que se o Estado controlasse os gastos em investimentos e incentivasse as exportações, isso permitiria uma estabilização da demanda efetiva e a manutenção dos altos níveis de emprego. Os aspectos técnicos do planejamento econômico não resolveriam, *per se*, as dificuldades políticas. (King, J. E., 2004, p. 308)

---

<sup>182</sup> Em 1938, Keynes (1938b) enviou mais uma carta para o presidente Roosevelt, reiterando que a recuperação exigiria um esforço de longo prazo baseado em elevação dos gastos públicos, não cabendo uma redução do déficit orçamentário. Nos anos seguintes, a política governamental seria revertida na direção da elevação dos gastos governamentais.

<sup>183</sup> Para mais detalhes, ver King (2004).

Ainda que Robinsón (1943a) enxergasse essas dificuldades políticas, sintetizadas por Kalecki (1943), em sua visão, o Estado deveria assumir a responsabilidade por investimentos não lucrativos em setores como saúde, habitação, transporte, combustíveis e energia. Ao setor privado, caberiam os investimentos racionalizados segundo um sistema de prioridades. Dessa forma, a combinação de estabilidade e progresso da acumulação de capital poderia ser atingida. A autora pontuava que o planejamento no capitalismo deveria levar a uma situação em que as necessidades da sociedade, em detrimento dos caprichos dos capitalistas, ditassem o padrão de produção. (King, J. E., 2004, p. 311)

Robinson (1943b) acreditava que a estratégia de controlar a produção por parte do Estado poderia superar as três principais características do capitalismo desregulado: a desigualdade, o desemprego e o monopólio. Baseando-se na teoria da demanda efetiva, a autora salientou que, em uma economia exclusivamente baseada em um sistema comandado por empresas privadas, a desigualdade de renda, desse oriunda, restringiria a demanda por bens de consumo, assim como as decisões privadas de investimento levariam à instabilidade.

Under the profit system, as we have seen, investment is necessarily fluctuating. Even in the great age of capitalist expansion there were periodic slumps, and the very nature of private enterprise makes stability impossible. The need for planning is now generally recognised, but the method and the degree of planning are very much in dispute. (Robinson, J., 1943c, p. 16)

Ao partir da ideia de que “private-enterprise system is irrational”, Robinson (1943c: 17) afirma que, em um sistema econômico racional, os recursos produtivos da sociedade deveriam ser usados de forma deliberada e planejada para atender as necessidades da população. A lógica do planejamento reside em se utilizar os recursos disponíveis para satisfazer as necessidades sociais, seguindo uma hierarquia, um sistema de prioridades.

Para promover o planejamento econômico em uma sociedade capitalista, de acordo com a teoria desenvolvida por Keynes, a pedra fundamental é o controle sobre o investimento. Para Robinson (1943c), isso seria possível se o governo detivesse o controle das grandes esferas de investimento como habitação, transportes (rodoviário, ferroviário, aéreo e aquaviário), além dos serviços públicos (gás, eletricidade e abastecimento de água). Tomar o controle dessas esferas permite ao Estado promover um plano de investimento a longo prazo, fortalecendo seu poder em incentivar o capital privado a seguir seus passos e permitindo ampliar e estabilizar a taxa de investimento agregada da economia. A importância dada por Keynes ao setor da construção civil, evidenciada em suas cartas para o presidente Roosevelt, não é tão evidente na interpretação de Robinson (1943c: 21), que considera que os

investimentos nesse setor poderiam ser realizados por empresas privadas. Sua maior preocupação residia no setor de bens de capital, que deveria ser controlado pelo Estado.

Tanto Robinson (1943c), quanto Kalecki (1943), alertaram para as resistências que o Planejamento de Estado, nos termos de Keynes, poderia sofrer. Segundo ela, as propostas de reforma, por mais razoáveis que possam parecer, não poderiam ser postas em prática sem uma luta política, o que configuraria a maior dificuldade para qualquer esquema de planejamento estatal.

Por fim, no campo econômico, a autora, seguindo os passos de Keynes (1936), afirma que o controle sobre o sistema monetário, a partir do Tesouro e do Banco Central, regulando a disponibilidade de crédito e o nível da taxa de juros, mantendo-a em um patamar baixo, seria tão fundamental quanto os controles sobre os movimentos de negócios e de capital.

A visão de Kaldor sobre a necessidade de planejamento econômico orientado pelo Estado, seguindo a tradição de Keynes, esteve, em grande medida, orientada pela necessidade de reconstrução que se aproximava com o fim da Segunda Guerra Mundial. De acordo com King (2004: 315), Joseph e Kaldor (1942) estariam preocupados com um plano de longo prazo para superar os problemas do período anterior à guerra, dentre os quais, destacam-se o desemprego, a pobreza e a ineficiência. Esses problemas incapacitavam a sociedade de desfrutar os benefícios potenciais que o progresso econômico poderia proporcionar. A produção, nesse período de reconstrução, exigiria concomitantemente o planejamento e o controle sobre os bens de consumo e sobre preços, salários (com a cooperação dos sindicatos), matérias-primas, além da produção, dos investimentos em bens de capital e do comércio exterior.

As decisões por parte do Estado, na interpretação de Joseph e Kaldor (1942), não poderiam se restringir a essas áreas. De acordo com eles, seria essencial que o governo atuasse para consolidar as regras de competição para o capital privado, controlando preços e impondo limites para que as empresas mais eficientes (aquelas que conseguissem produzir mais, com os recursos disponíveis) pudessem sobreviver. (King, J. E., 2004, p. 316)

Minsky (1986), inspirado pelas ideias de Keynes, também contribuiu para a reflexão acerca da possibilidade de se criar programas de ação, a partir das decisões no âmbito do Estado. O autor considerava que a identificação de objetivos era uma tarefa muito menos complexa do que encontrar e criar instituições e executar ações para alcançá-los. “As virtudes do pleno emprego, da estabilidade de preços e da erradicação da pobreza são incontestáveis, o

problema é encontrar meios de atingir esses e outros objetivos louváveis.” (Minsky, H., 1986, p. 323)

Antes de se traçar objetivos, qualquer forma de ação deve compreender os problemas estruturais que se apresentam no sistema econômico capitalista. Isso quer dizer, reconhecer que no “mundo real” ocorrem traumas e crises financeiras, inflação, mudanças cambiais, desemprego, pobreza e desigualdade, em meio à “opulência universal”. Para Minsky (1986: 324), assim como para Keynes, a economia capitalista é “inerentemente defeituosa devido aos seus processos de investimento e financiamento, dos quais emanam forças endogenamente desestabilizadoras”, isto é, produzindo o que se pode chamar de “instabilidade sistêmica”. Em sua concepção, uma “nova era de reformas” dependeria de um plano abrangente e articulado para o enfrentamento dos problemas estruturais do capitalismo.

A estratégia política, por ele desenvolvida, contemplava o reconhecimento de que o capitalismo moderno possui estruturas financeiras complexas, que seus processos internos o fazem instável e que as ações devem estar fundamentadas por uma teoria que “retome o que foi perdido das contribuições de Keynes ao pensamento econômico”, quanto aos seguintes pontos: 1) o mercado é falho quanto à equidade, eficiência e estabilidade; 2) a sofisticação e o dinamismo do sistema financeiro, na ausência de intervenção estatal, geram crises; 3) o mercado descentralizado é instável e ineficiente para ampliar os investimentos na produção de bens de capital; 4) no capitalismo moderno, recursos financeiros não serão aplicados em ativos de capital de grande porte e longa duração; 5) um Estado grande leva a uma maior estabilidade do sistema, na medida em que usa os seus déficits públicos como instrumento anticíclico; 6) o desenho do sistema fiscal é uma peça central, pois a carga tributária introduz ineficiências e, quanto maior, mais se incentivam a sonegação e a evasão. (Minsky, H., 1986, p. 328 e 329)

De acordo com o autor, algumas concepções importantes não podem ser desconsideradas como, por exemplo: 1) o foco da ação deve estar no emprego e não no crescimento ou no investimento; 2) investimentos mal pensados e mal planejados podem levar a situações de aumento da desigualdade, mostrando-se prejudiciais ao emprego e à renda; 3) programas de transferências governamentais muito amplos e custosos podem levar a uma tendência inflacionária; 4) as incertezas cíclicas podem ser restringidas por intervenções eficazes. “O objetivo principal é uma economia ‘humana’, como primeiro passo para uma sociedade mais ‘humana’.” (Minsky, H., 1986, p. 330 e 331)

A reforma estrutural proposta por Minsky (1986) considera a necessidade de se planejar uma estrutura institucional capaz de permitir a implementação de medidas que

amenizem surtos de inflação e de desemprego e diminuam as possibilidades de ocorrência de grandes depressões. Em termos de planejamento, sua proposta incorpora reformas e ações em quatro esferas: 1) tamanho do “Estado Grande”, gastos e tributação; 2) estratégia de empregos; 3) reforma financeira; 4) poder de mercado.<sup>184</sup>

No que tange ao tamanho e à capacidade de gasto do Estado, Minsky (1986) acredita que o papel de estabilização da economia passa por um Estado Grande que possua uma capacidade de gasto, os chamados déficits fiscais contracíclicos, em iguais proporções ao volume de investimento privado, para proteger a economia de um colapso dos investimentos.

A política tributária, em sua concepção, possui o poder de influenciar preços relativos, condições de oferta e práticas financeiras. Devido a essa condição, a ideia de déficits estabilizadores da atividade econômica (lucro) e dos superávits anti-inflacionários é concebida por alterações no campo das receitas do Estado, onde o sistema tributário não deve pressionar a inflação nem ser regressivo. O principal instrumento deve estar baseado no imposto de renda pessoa física, já que esse possui uma relação com a renda nacional e pode servir como um mecanismo estabilizador de preços e lucros. O imposto de renda pessoa jurídica seria indesejável porque, ao permitir o abatimento de juros na determinação da receita tributária, esse pode induzir ao endividamento excessivo e favorecer gastos não produtivos como em propaganda, marketing e regalias ao altos executivos, que são excluídos do cálculo da base de cálculo do lucro tributável. O autor ainda elabora uma proposta para a criação de um imposto unificado e de impostos sobre o consumo de combustíveis fósseis, para amenizar os problemas ambientais. Sua ideia central, no campo tributário, é permitir que as receitas do Estado sejam capazes, não apenas de garantir a estabilidade do sistema, mas, também, de melhorar, do ponto de vista da equidade, a distribuição de renda.

Na esfera das políticas de emprego, Minsky (1986: 350) aponta para a necessidade de se perseguir o pleno emprego sem que isto provoque inflação. Para tanto, a estratégia deve “(...) envolver a criação de uma demanda de trabalho infinitamente elástica com um piso salarial independente de expectativas de lucros, no curto e no longo prazo.” Para esse autor, apenas o Estado pode separar a oferta de emprego da lucratividade, o que representa que a demanda criada deve se dar no âmbito do setor público. O programa de emprego proposto pelo autor deve envolver bens e serviços que ampliem o bem-estar através de tarefas úteis como serviços públicos, cuidados ambientais etc., ainda que esses não sejam

---

<sup>184</sup> O detalhamento das propostas do autor podem ser vistas em Minsky (1986), “Uma Pauta de Reforma”, capítulo 13.

comercializáveis. Essa estratégia não foge à lógica geral, na concepção desse autor, de atuação anticíclica por parte do Estado. Essa deve, ainda, contemplar o desenvolvimento de instituições públicas e privadas para abrigar postos de trabalhos, a modificação da estrutura dos pagamentos de transferências, a remoção de barreiras à participação da força de trabalho e a introdução de medidas de contenção dos salários e custos trabalhistas.<sup>185</sup>

A partir do entendimento de que em uma economia capitalista, os ativos de capital e a produção de bens de investimentos são comandados e ordenados, em grande medida, por grandes corporações empresariais, uma política no campo financeiro que busque administrar e conter a instabilidade sistêmica deve ter em seu escopo o poder e as práticas financeiras desses agentes. É nesse sentido que Minsky (1986) defende a atuação ativa do Banco Central (BC) para controlar e orientar a evolução das instituições e das práticas que afetam estruturalmente as relações financeiras. A chave dessa estratégia seria incentivar investimentos que não provocassem turbulências no sistema e que permitissem a ampliação do emprego. O BC deveria atuar, também, como prestador de última instância para responder aos problemas financeiros do mundo corporativo.<sup>186</sup> Um dos principais mecanismos que o BC poderia passar a utilizar seria o redesconto como política monetária. Segundo o autor, essa pode influenciar as preferências de portfólio dos bancos e, assim, afetar a forma de financiamento de negócios, privilegiando decisões menos especulativas para financiar os negócios e penalizando com taxas de juros mais elevadas aqueles com maior grau de vulnerabilidade financeira (mais especulativos). Ademais, o BC teria o dever de incentivar o financiamento lastreado em ativos reais, advindos do processo de produção, de forma a favorecer o “sistema *hedge*”, isto é, aquele com menor grau especulativo quanto à estrutura de passivos.<sup>187</sup>

Por fim, Minsky (1986: 374) afirma que existe a necessidade de se levar a cabo uma política industrial, baseada em regulamentações e intervenções, que fortaleça a competitividade, que facilite o financiamento e que incentive o desenvolvimento de uma força de trabalho qualificada. Para ele, “(...) a utilização de conhecimento por indústrias competitivas faz com que ele se torne a base do bem-estar geral, e não simplesmente um ativo

---

<sup>185</sup> Sobre o programa de emprego proposto pelo autor para os EUA, ver Minsky (1986: 351–356).

<sup>186</sup> Segundo Minsky (1986: 367), “Um banco central, como financiador de última instância, deve assegurar que a oferta de fundos, em mercados chaves de reposicionamento bancário, não seja interrompida em situações de pânico financeiro, e deve definir claramente quais os mercados serão protegidos. As intervenções de última instância são operações delicadas que não impedem a falência de unidades específicas e ramos da indústria mesmo quando evita o colapso total do financiamento disponível.”

<sup>187</sup> A respeito da proposta de atuação do BC sobre o sistema bancário, ver Minsky (1986: 362–373).

gerador de renda para poucos.” A intervenção governamental deveria ser pensada, também, enquanto um mecanismo para garantir a competição leal entre as empresas, incentivar os investimentos de empresas menores (facilitando a entrada de novas firmas) e evitar o abuso em termos de poder de mercado, que pode restringir a produção e a geração de emprego.

As propostas de Minsky (1986) quanto à atuação do Estado devem ser entendidas, como ele próprio assume, como uma pauta para reflexão e não um “programa inegociável”. No entanto, suas ideias explicitam claramente que:

“(…) o Estado Grande necessário pode (e deve) fornecer bases econômicas que assegurem níveis mínimos de condições de vida e trabalho para todos. Uma vez que reconheçamos e aceitemos o fato de que ter um estado suficientemente grande, para limitar as flutuações nos lucros agregados, é um pré-requisito para o sucesso do capitalismo, o sistema poderá ser reestruturado para remover barreiras à livre competição e simplificar estruturas de passivos. Somente uma análise econômica crítica do sistema capitalista pode servir de guia para uma política bem-sucedida para ele.” (Minsky, H., 1986, p. 377 e 378)

Minsky (1986: 335) assume que o sistema de mercado pode ser interessante para cuidar de determinados bens, porém, que este é falho em garantir estabilidade e eficiência em setores, por exemplo, ligados à infraestrutura social, que utilizam ativos dispendiosos e de vida longa. Assim, depois de equacionar um dos principais problemas do capitalismo, advertido por Keynes (1936), qual seja, o desemprego involuntário ser uma característica marcante da economia capitalista e não um caso especial, “o melhor programa econômico será aquele que minimizar as desigualdades.”

Tanto as contribuições de Minsky, quanto as de Kalecki, Kaldor e Robinson, aqui apresentadas, somam-se às ideias de Keynes e corroboram a relevância do papel do Estado enquanto agente impulsionador, controlador e estabilizador da atividade produtiva e dos investimentos nas economias capitalistas. A teoria desenvolvida por Keynes, nesses moldes, certamente contém elementos importantes para a reflexão acerca de um plano de ação que busque equacionar não apenas o problema do desemprego (elemento que assume uma posição central na teoria desenvolvida pelo autor), mas, também, os meios para se alcançar uma distribuição menos desigual da riqueza, da renda e dos frutos do progresso. Entende-se, assim, que a promoção de ações nesse sentido, por parte do Estado, poderia provocar mudanças sociais, em que se verificaria, nos termos de Keynes (1936), uma abundância de recursos e uma melhora do bem-estar na sociedade.

A transformação social de longo-prazo preconizada por Keynes (1930d), isto é, o reino da abundância, do progresso material e da eutanásia do *rentier*, passaria necessariamente pela ação do Estado, em resposta aos problemas imanentes do sistema

capitalista, ou seja, as crises de produção e financeiras, o caráter especulativo do uso do dinheiro e o amor que homens têm por ele. Em sua concepção, o capitalismo pode produzir para além da capacidade de consumo da sociedade, o que faz com que o descasamento entre capacidade produtiva e poder de compra (insuficiência de demanda efetiva) possa configurar um bloqueio à continuidade do progresso material. Para superar esse obstáculo, medidas na direção de elevar a propensão a consumir e os investimentos resolveriam o “problema econômico”.<sup>188</sup> Keynes (1936: 284 e 285) desmistifica o argumento de que grandes desigualdades de riqueza seriam uma condição para o progresso. Mais que isso, reafirma que medidas em favor de uma menor desigualdade de renda favoreceriam a elevação da demanda efetiva pela via do consumo, dando dinamismo a atividade produtiva.

Em suma, uma ação em direção a uma sociedade menos desigual dependeria de fatores importantes como: 1) a propensão a consumir (podendo ser elevada por impostos progressivos); 2) o investimento público enquanto mecanismo anticíclico (evitar instabilidades) e como mecanismo de planejamento estatal para atuar em setores de baixo ou nulo interesse privado (infraestrutura social); 3) a capacidade de controle e de influência sobre o nível de investimento agregado (inclusive o privado), de forma a amenizar os problemas associados às incerteza e às flutuações nas expectativas; e 4) a necessidade de uma autoridade monetária forte, capaz de regular a oferta de dinheiro (crédito) e de reduzir a taxa de juros (curto e longo prazos) para incentivar os investimentos.

### *Outras formas de atuação do Estado presentes na teoria de Keynes*

Nas palavras de Keynes:

Muitos dos maiores males econômicos de nosso tempo são frutos do risco, da incerteza e da ignorância. E, porque indivíduos específicos, afortunados em sua situação ou aptidões, são capazes de se aproveitar da incerteza e da ignorância, e também porque, pela mesma razão, os grandes negócios constituem frequentemente uma loteria, que surgem as grandes desigualdades de riqueza; e estes mesmos fatores são também a causa do desemprego dos trabalhadores, ou a decepção das expectativas razoáveis do empresariado, e da redução da eficiência e da produção. (Keynes J.M., (1926) [1983] p.125)

Ao reconhecer a complexidade desse cenário, Keynes (1926: 125) introduziu algumas ideias para a atuação do Estado que poderiam minimizar ou até curar alguns desses males. O controle deliberado da moeda e do crédito por uma instituição central seria uma

---

<sup>188</sup> Sobre esse ponto, ver Keynes (1934).

medida importante para se alcançar esse objetivo. Propunha, também, a disseminação em grande escala das informações referentes ao estado dos negócios, incluindo a ampla e a completa publicidade dos acontecimentos econômicos, mesmo que essas medidas não se mostrassem suficientes para eliminar as incertezas quanto ao futuro. Defendia, também, a necessidade de uma coordenação e avaliação da quantidade de poupança da comunidade e da sua utilização como investimento produtivo. A ideia central é que não se poderia deixar ao sabor da apreciação particular e dos lucros privados a utilização dos recursos poupados.

As ideias sobre a capacidade de o Estado intervir de forma a direcionar o sistema para um caminho que criasse a possibilidade de superação do desemprego e, de acordo com a presente visão, das mazelas sociais criadas pelo próprio sistema, também são explicitadas em “*Can Lloyd George do It?*”. Keynes (1929) apresentou esse trabalho em forma de um panfleto eleitoral, daquele ano, para colaborar com a campanha de Lloyd George, que tinha como objetivo mostrar o caminho para a redução do desemprego por meio de um conjunto de gastos públicos.

Keynes (1929) parte da ideia de que um alto nível de desemprego carrega um pesado custo ao Estado, e que este dinheiro poderia ter um conjunto de destinações reconhecidamente mais relevantes para a sociedade.<sup>189</sup> Esses custos não se restringem apenas aos gastos com seguro-desemprego, mas constituem custos para os próprios trabalhadores desempregados que não recebem salários, para os empresários (queda nos lucros devido à insuficiência de consumo) e para o próprio governo, que deixa de arrecadar impostos.

A política nacional de desenvolvimento pensada por Keynes (1929: 94), naquele momento da história, objetivava a ampliação do emprego, a impulsão dos negócios e o aumento da produção industrial na Inglaterra. Essa política nacional previa gastos em setores como transporte (construção e/ou modernização de estradas e rodovias) e habitação (construção de moradias para a população mais pobre – remoção de favelas).<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Constatando os elevados custos do alto desemprego na Inglaterra, daquela época, Keynes (1929) afirmou que: “This level of unemployment is costing us out of the Unemployment Fund a cash disbursement of about £50 million a year. This does not include poor relief. Since 1921 we have paid out to the unemployed in cash a sum of about £500 million—and have got literally nothing for it. This sum would have built a million houses; it is nearly double the whole of the accumulated savings of the Post Office Savings Bank; it would build a third of all the roads in the country; it far exceeds the total value of all the mines, of every description, which we possess; it would be enough to revolutionize the industrial equipment of the country; or to proceed from what is heavy to what is lighter, it would provide every third family in the country with a motor-car or would furnish a fund enough to allow the whole population to attend cinemas for nothing to the end of time.” (Keynes J.M., (1929) [1978] p.92)

<sup>190</sup> Apesar de sua preocupação central não ser o aumento do bem-estar e, sim, o emprego, fica implícita a ideia de que naquele momento a elevação do volume de obras públicas era importante para cumprir os dois papéis. Para o caso das ferrovias, além da utilização de financiamentos estatais, o Estado poderia “(...) encourage, assist,

No âmbito do setor habitacional, Keynes (1929) afirmava que a política vigente da época era conservadora e poderia, apenas, conseguir construir, por ano, metade das moradias necessárias. Já seguir sua proposta permitiria dobrar, anualmente, a construção de casas, compensando, assim, o crescimento populacional dos bairros mais pobres. Keynes (1929: 97) reconhecia que os investimentos nesse setor seriam responsáveis por um duplo efeito: a melhora das condições sociais dos mais necessitados e a geração de milhares de postos de trabalho. Cabe destacar que, *pari passu* à ação nesses dois grandes setores, investimentos em docas, portos, energia elétrica e telefonia (infraestrutura econômica) também deveriam ser contemplados pela política de desenvolvimento nacional.<sup>191</sup>

Os efeitos sobre o mercado de trabalho dos investimentos públicos processar-se-iam sob dois aspectos: a geração direta de postos de trabalho e a geração indireta. Quanto a esse último aspecto, cabe destacar que Keynes (1929: 106 e 107) acreditava que o fato de os novos trabalhadores estarem recebendo salários, ao invés de seguro desemprego, proporcionaria um aumento do poder de compra, que, por consequência, ampliaria o volume de comércio. Isso geraria um efeito cumulativo capaz de ampliar a demanda efetiva e criar empregos diretos e indiretos, pois, “a mood favourable to enterprise and capital extensions spreads through the business community, and the expansion of trade gains accordingly a gathering momentum.”<sup>192</sup>

Outro objetivo igualmente importante do programa, proposto por Keynes (1929: 113 e 114), consistia em incentivar financeiramente, através de empréstimos, a iniciativa privada, para que se promovesse a reabilitação da agricultura, a reparação das ferrovias e a modernização dos seus equipamentos e das matérias primas. O objetivo não seria a criação de empresas estatais para atuar nesses setores e, sim, desenvolver, equipar e instrumentalizar as formas de organização já existentes no país.

Nesse sentido, ficaria a cargo do Estado a atuação em setores que demandavam uma grande quantidade de capital, nos quais a iniciativa privada teria mais dificuldade de

---

and urge the railway companies on, but it would be for the railway companies to set the work in hand.” (Keynes J.M., (1929) [1978] p.96)

<sup>191</sup> O projeto proposto por Keynes (1929: 98) previa, também, a preservação ambiental. Segundo ele, “(...) the time has come for taking decisive, national action to preserve the downs, moors, lakes, woods, hills and commons of the countryside, and to conserve their beauties and their amenities for future generations.”

<sup>192</sup> É interessante notar que nesse texto já constava a ideia inicial de multiplicador que, mais tarde, seria formalizada por Kahn (1931) e difundida por Keynes em seu estudo nos anos 1930. Ver Keynes J.M., (1929) [1978] p.106 e Keynes, J.M., (1933b) [1978] p. 341 e 342

entrar como estradas, reflorestamento, recuperação e drenagem, eletrificação, remoção e urbanização de favelas e urbanismo, além do desenvolvimento de canais, docas e portos.<sup>193</sup>

O caminho proposto era a ampliação das despesas públicas, além de financiar a expansão econômica e o emprego. Para tanto, o processo deveria passar por algumas etapas. A primeira, referia-se à necessidade de o crédito bancário ser barato e abundante. A segunda seria atingida quando a taxa de juros de longo prazo fosse razoavelmente baixa aos olhos dos investidores, o que requereria uma combinação de ações do governo e do banco central, além da restauração da confiança financeira em uma política orçamentária aprovada pela opinião pública. Na terceira e última etapa, seria improvável que as empresas privadas tomassem empréstimos em escala suficiente e, portanto, o próximo passo deveria ser tomado pelo Estado. Destaca-se que, nessa última etapa, entra a ação direta do Estado em setores como construção, transporte e serviços públicos. (Keynes, J.M., (1933b) [1978] p. 354)

Outras medidas tomadas pelo Estado que poderiam atuar no sentido de direcionar os recursos monetários aos investimentos produtivos seriam: 1) a criação de um imposto sobre todas as transferências e transações financeiras, o que poderia alterar o fiel da balança e diminuir o predomínio da especulação sobre o empreendimento; 2) a imposição de barreiras para que a compra de um investimento não pudesse ser rapidamente desfeita, para não se permitir a compra e a venda de bens de capital motivadas pela especulação sobre sua valorização monetária. Essas medidas atuariam no sentido de diminuir os problemas especulativos iminentes, obrigando os investidores a voltarem suas atenções para o longo prazo. (Keynes, J. M., 1936 [1992] p.131)

Apesar de suas propostas tenderem para um controle do elevado grau de liquidez do mercado, Keynes reconheceu as dificuldades em se alcançar tais objetivos. Uma das dificuldades de se tentar bloquear a liquidez do mercado é que essa liquidez garante certa sensação de segurança ao investidor, o que indica que uma redução da liquidez poderia bloquear novos investimentos, frente à possibilidade de se aplicar os recursos de outra forma. Ademais, a redução da liquidez dos mercados acirraria a disputa por recursos entre os investimentos produtivos e outras formas de ampliação da riqueza como a taxa de juros.

---

<sup>193</sup> Não se pode esquecer do papel importante que o Estado possui para a expansão do crédito. No entanto, Keynes adverte que: “whilst an increased volume of bank credit is probably a sine qua non of increased employment, a programme of home investment which will absorb this increase is a sine qua non of the safe expansion of credit.” Isso significa que a expansão do crédito deve estar associada a uma contrapartida de investimentos no país para que então surta o efeito desejado, isto é, a ampliação do nível de emprego. (Keynes J.M., (1929) [1978] p.118)

Além desses possíveis obstáculos causados pelo controle da liquidez, outro ponto que preocupava Keynes (1936) dizia respeito ao aumento dos preços decorrentes da expansão dos gastos públicos. De acordo com o autor, a inflação decorrente da elevação dos gastos públicos, em um contexto de plena utilização da capacidade produtiva, não traria efeitos benéficos para a atividade econômica. Em outras palavras, a ação de gasto do Estado poderia ser anulada por um aumento generalizado de preços e/ou pelo aumento das importações. (Keynes, J.M., (1933b) [1978] p. 340)

Não se pode descartar a hipótese de que esse aumento de preços poderia se transformar em uma ampliação dos lucros, o que resultaria numa perda completa das razões pelas quais os gastos do governo foram elevados. No entanto, a inflação só diminuiria o efeito multiplicador dos gastos públicos em uma situação de pleno emprego e de plena utilização da capacidade produtiva, que para o autor seriam decorrentes do sucesso da elevação dos gastos. Dito de outro modo, à medida que a ampliação dos gastos do Estado vão atingindo seus objetivos (elevação da utilização da capacidade de produção, do emprego e da renda), uma tendência de enfraquecimento do efeito multiplicador vai surgindo, o que evidenciaria as limitações da atuação pela expansão de gastos públicos.<sup>194</sup>

## 2.6. Conclusão

Resgatar os elementos presentes na teoria desenvolvida por Keynes mostra-se fundamental para o entendimento da dinâmica econômica no capitalismo. Reconhecer as características, especificidades e tendências desse sistema (instabilidade, tendência à concentração de riqueza e renda, ocorrência de crises financeiras e produtivas e dificuldades de se alcançar o pleno emprego), que impõem obstáculos ao progresso material e social, é o primeiro passo para a concepção de uma estratégia abrangente e articulada que encontre no poder discricionário de ação e de intervenção do Estado a condição necessária para enfrentar, de forma estrutural, os seus problemas.

Ao identificar que a organização econômica da sociedade está separada, de um lado, em firmas e/ou empreendedores (possuidores de capital físico e monetário) e, de outro, em trabalhadores obrigados a vender sua força de trabalho, o autor estabeleceu relações importantes entre o seu caráter monetário, a propriedade privada do capital, a incerteza e o amor ao dinheiro, demonstrando que essas influenciam decisões e o próprio funcionamento da

---

<sup>194</sup> Sobre o tema do orçamento do governo, ver Keynes (1933b: 345 – 350), “The Relief to the budget”.

economia. Ao demonstrar a importância do gasto para a dinâmica econômica, o autor também provou que a existência de uma classe social que possui a capacidade de gastar acima de sua renda corrente pode criar condições para a geração de emprego e renda. Concomitantemente, provou que a dinâmica de gastos e a livre alocação de recursos, em uma economia monetária, assim como o princípio da demanda efetiva, estão baseados em decisões influenciadas por expectativas quanto a um futuro incerto, que além de trazer instabilidade ao sistema, não é capaz de organizar a distribuição dos frutos do progresso. Na medida em que a elevação do emprego, da renda, do consumo e, em última instância, da criação das condições materiais para aumentar o padrão de vida na sociedade dependem dos investimentos, o elemento capaz de fazer a mediação entre a possibilidade de reduzir as desigualdades econômicas (emprego e renda) e sociais (bens e serviços públicos) é o Estado.

Esse pode atuar, tanto como um mecanismo estabilizador do sistema econômico, evitando crises e flutuações no emprego e na renda pelo controle do volume dos investimentos e dos seus gastos na economia, quanto para executar os investimentos pelos quais a iniciativa privada não demonstre interesse. Essa mediação feita pelo Estado proporciona um efeito cumulativo para o enfrentamento da desigualdade em seu conceito mais amplo. A elevação dos investimentos em setores-chave (infraestrutura social), condição necessária para a reprodução da vida em sociedade, permite ao Estado elevar o nível de emprego e renda, o que possibilitaria uma redução da desigualdade econômica, garante que esse consiga sustentar o nível de investimento agregado, amenizando a instabilidade do sistema e, por fim, faz com que se amplie a oferta de bens e serviços públicos, o que levaria a uma redução da insuficiência em termos de acesso por parte população mais pobre, reduzindo, assim, a desigualdade social.

### **Capítulo 3 – Desigualdade no Brasil: uma análise sob a ótica multidimensional**

O objetivo deste terceiro capítulo é debater a desigualdade na sociedade brasileira na década de 2000. A análise está baseada em uma perspectiva multidimensional, que busca identificar os problemas desse fenômeno em suas dimensões econômica e social. Procura-se, assim, explorar seu aspecto estrutural, que se associa à própria lógica de funcionamento e de organização da produção no capitalismo e, também, sua característica dinâmica, que afeta e transforma recorrentemente as condições de vida da sociedade brasileira.

Considerando suas duas dimensões básicas, o presente Capítulo pretende contribuir para o debate sobre a desigualdade no Brasil por meio da apresentação de uma metodologia baseada na elaboração de indicadores de insuficiência socioeconômica, a partir das informações dos Censos Demográficos. Essa metodologia estratifica os domicílios brasileiros segundo níveis de insuficiência em cinco dimensões básicas: 1) mercado de trabalho e renda corrente; 2) acesso a bens de consumo duráveis de uso individual; 3) acesso a bens e serviços de uso coletivo (bens públicos); 4) educação; e 5) características demográficas.

No Brasil, durante a década de 2000, houve uma redução da desigualdade econômica, mais precisamente na distribuição da renda monetária. A melhoria das distribuições pessoal e funcional da renda estiveram associadas estritamente às melhores condições do mercado de trabalho, decorrentes da geração de empregos e do aumento da formalização do contrato de trabalho, em um contexto de baixo crescimento da população economicamente ativa. A política de valorização real do salário mínimo e a ampliação das transferências diretas de renda reforçaram os ganhos na base da pirâmide distributiva, permitindo a redução da desigualdade econômica e elevando a capacidade de consumo das pessoas e de suas famílias. Esse movimento foi ainda fortalecido pela ampliação do crédito. Os ganhos reais de renda das pessoas e das famílias mais pobres constituíram-se em um dos fatores determinantes da dinamização do crescimento econômico, estimulado inicialmente pelas exportações na primeira metade da década de 2000.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> O controle inflacionário pós plano real também contribuiu para garantir o poder de compra das famílias, especialmente as mais pobres, que deixaram de ver sua renda deteriorada diariamente por uma inflação galopante. Cabe destacar que a valorização do salário mínimo iniciou-se nos anos 1990, ganhando ainda mais força a partir de 2003.

A redução da desigualdade de renda mostrou-se relevante para a melhoria das condições de vida de grande parcela da sociedade, permitindo a redução da pobreza e da miséria monetárias. Mostrou-se relevante, também, para a própria dinâmica econômica, na medida em que incentivou o consumo e a demanda agregada. No entanto, esse processo exige uma investigação mais profunda que demonstre sua amplitude para além da dimensão econômica da desigualdade, isto é, se esse se deu também na dimensão social deste fenômeno.

As informações disponíveis indicam que a redução da desigualdade, além de se dar de maneira mais expressiva em sua dimensão econômica e, mais precisamente, na distribuição da renda corrente e no consumo de bens duráveis, não deu sinais de uma alteração estrutural da condição desigual da sociedade brasileira. É evidente que não se pode desprezar as consequências dos ganhos de renda para a melhoria da condição de vida de milhões de pessoas e suas famílias. Porém, é fundamental considerar de que forma esse cenário se traduziu em alterações no grau de insuficiência/privação dessas mesmas pessoas e famílias quanto às condições de acesso aos bens e serviços de uso coletivo. Uma expansão da oferta desses bens e serviços que altere de maneira estrutural o acesso das famílias mais pobres caracterizaria não somente uma redução da desigualdade em sua dimensão social e uma alteração qualitativa das condições de vida da população brasileira em geral, mas, também, um aumento da possibilidade de se ampliar o desempenho da atividade econômica em termos de crescimento e de ganhos de produtividade pela expansão dos investimentos.

No segundo capítulo foi discutido como a dinâmica econômica e as mudanças estruturais em termos de acesso a bens e serviços públicos dependem do volume e da dinâmica dos investimentos, bem como da ação direta ou indireta do Estado. A teoria da demanda efetiva de Keynes deu o suporte necessário para se entender, não apenas a relação entre os investimentos e a sociedade, como, também, seus feitos sobre a desigualdade em suas dimensões econômica e social. Buscou-se demonstrar que os investimentos orientados e direcionados pelo Estado para setores ligados à infraestrutura social são estratégicos para a redução da desigualdade social (ampliação do acesso à saúde, educação, transporte, habitação, saneamento, abastecimento de água, luz, segurança etc.) e para dinamizar e sustentar a atividade econômica no longo prazo. Adicionalmente, não se pode perder de vista que, por apresentarem longos prazos de maturação e serem concebidos em condições de incerteza quanto aos retornos esperados, tais investimentos exigem uma intervenção estatal que, em determinadas circunstâncias, pode assumir a função principal no processo de produção.

Apesar do ambiente favorável ao crescimento econômico, especialmente no período 2004-2008, o Brasil não se mostrou capaz de dinamizar os investimentos nos setores-

chave para a redução da desigualdade social. A expansão econômica foi acompanhada de uma redistribuição da renda corrente e da difusão do acesso ao consumo de alimentos e de bens industriais. Porém, esse processo não se traduziu em modificações estruturais na condição de acesso aos bens e serviços coletivos sociais por parte da população mais pobre. Nas diversas dimensões da desigualdade social observa-se a permanência de uma elevada restrição de acesso a esses bens e serviços, o que reflete a ação limitada da política pública nesses setores. Em outras palavras, a ampliação do processo de redução da desigualdade para além da dimensão econômica está condicionada à expansão dos investimentos em infraestrutura social.

A crise de 2008/2009 e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro na primeira metade dos anos 2010 têm indicado que o modelo de crescimento baseado na redistribuição de renda e do consumo de produtos de uso individual se esgotou. Retomar o crescimento da atividade econômica e dar continuidade ao processo de redução da desigualdade de renda exige a elevação dos níveis de investimentos. Mais que isso, alcançar uma sociedade menos desigual em termos multidimensionais depende de um modelo de crescimento que prime pela expansão dos investimentos em infraestrutura social. Esse modelo tem por característica central a criação de um duplo efeito: dinamizar a economia, elevando a demanda efetiva no longo prazo, o nível de emprego e a renda; e diminuir a desigualdade social, pela redução das insuficiências de acesso aos bens e serviços públicos.

O debate sobre a evolução da desigualdade no Brasil na década passada esteve, em grande medida, centrado em sua dimensão econômica e, mais precisamente, no tema da distribuição pessoal da renda corrente. Isso, em parte, se deve à impossibilidade de acesso às informações sigilosas da declaração tributária no Brasil, o que permitiria ampliar a análise sobre a desigualdade econômica, incorporando sua dimensão patrimonial. A análise proposta no presente Capítulo reconhece a importância do tema do patrimônio, seja ele financeiro ou imobiliário. No entanto, as restrições legais de acesso às informações de declaração do Imposto de Renda junto à Receita Federal impossibilitam a ampliação do escopo da análise. Ademais, essa está baseada nos levantamentos domiciliares dos Censos Demográficos, o que inviabiliza o aprofundamento das consequências da posse de riqueza (monetária e imobiliária) para a recorrência da desigualdade na sociedade brasileira.

A impossibilidade de acesso aos dados referentes à desigualdade patrimonial não justifica que outras dimensões sejam relegadas a segundo plano. A análise aqui proposta baseia-se em uma metodologia que não tem a pretensão de esgotar o tema da desigualdade em todas as suas dimensões, porém, contribui ao debate, não apenas por considerar sua

característica multidimensional, mas por trazer uma abordagem sob a ótica da insuficiência socioeconômica quanto ao acesso a diversos elementos que contribuem para conformar esse fenômeno. Procura-se, desse modo, explorar e entender os caminhos seguidos pelo Brasil nos anos 2000, em termos de redução da desigualdade socioeconômica, apontando a importância de uma alteração de rota do modelo de desenvolvimento nacional, de modo a buscar uma alteração estrutural na condição historicamente desigual da sociedade brasileira.

Em resumo, o Capítulo parte do cenário historicamente constituído de elevada desigualdade em termos de renda corrente, patrimônio (imobiliário e financeiro)<sup>196</sup> e acesso a bens e serviços públicos para analisar a desigualdade multidimensional na sociedade brasileira dos anos 2000. A teoria de Keynes contribuiu para o entendimento de que esse quadro pode ser alterado por meio da dicotomia de dois elementos: mercado e “não mercado”. O primeiro, afeta a desigualdade pela possibilidade de alteração da distribuição da renda corrente (mercado de trabalho, emprego e renda) e o segundo, pela possibilidade de ampliação da oferta e da garantia de acesso a bens e serviços públicos, cuja fonte de transformação se encontra na dinâmica do investimento alavancado e direcionado pelo Estado.<sup>197</sup> Argumenta-se que a análise da desigualdade multidimensional pela ótica da insuficiência de acesso, que será desenvolvida neste capítulo, ao englobar tanto os mecanismos de mercado quanto aqueles que têm origem no “não mercado”, pode contribuir, tanto para uma avaliação da condição de desigualdade no Brasil, quanto para orientar uma estratégia de desenvolvimento econômico que tenha como objetivo central o enfrentamento da desigualdade em suas distintas dimensões.

O Capítulo está estruturado em cinco seções, além desta introdução e de uma conclusão. A primeira dará o passo inicial para o entendimento da desigualdade no período recente ao tratar das heranças históricas que moldaram a desigualdade na sociedade brasileira. A segunda fará uma breve exposição das metodologias de análise da desigualdade sob a ótica multidimensional no Brasil e apresentará a Análise dos Níveis de Insuficiência Socioeconômica (ANIS), abordagem aqui proposta. A terceira seção fará um resgate do movimento recente de queda da desigualdade de renda corrente no país. A quarta irá explorar a redução da desigualdade multidimensional, a partir da ANIS, entre 2000 e 2010. A quinta seção evidenciará os limites do processo recente de redução da desigualdade e os motivos

---

<sup>196</sup> Este tema não será incorporado à abordagem proposta, recebendo a atenção merecida, pelos motivos já expostos.

<sup>197</sup> Não se pode desconsiderar, também, que o Estado pode atuar na dimensão da renda corrente ao promover políticas de transferência de renda e de ampliação do piso mínimo legal.

pelos quais o Brasil não foi capaz de alterar estruturalmente sua condição desigual, que afeta a vida das pessoas e das famílias. Na conclusão serão retomados os principais pontos tratados.

### **3.1. Heranças históricas no Brasil: um primeiro passo para o entendimento da desigualdade no período recente.**

A análise da desigualdade no Brasil vincula-se ao processo de formação socioeconômica da sociedade brasileira. As restrições estruturais e conjunturais para o desenvolvimento econômico e social, sejam elas de origem econômica, social ou política, tenderam e tendem a condicionar a evolução do quadro de desigualdades presente na sociedade brasileira. Para se entender o presente e os desafios para o futuro quanto à condição da desigualdade no Brasil, uma atenção especial deve ser dada aos constrangimentos herdados do passado para a sua superação.

O debate sobre as origens do elevado nível de desigualdade no Brasil parte da formação e constituição do mercado de trabalho livre, na segunda metade do Século XIX, após a proibição do tráfico negreiro, da libertação dos filhos dos escravos com a Lei do Ventre Livre e, finalmente, com o término da escravidão em 1888. Essa transição ao trabalho livre está na raiz da recorrente abundância de força de trabalho disponível que marcou o processo de industrialização brasileiro e que se manifesta na estrutura do mercado de trabalho atual. A escravidão era uma das marcas centrais do quadro social do país. A não realização da reforma agrária após a abolição da escravatura, cuja força de trabalho na época era predominantemente rural, agravou ainda mais a transição do trabalho escravo ao trabalho livre.<sup>198</sup>

A regulação pelo Estado do acesso à terra (Lei de Terras)<sup>199</sup> permitiu a manutenção da estrutura fundiária baseada na grande propriedade privada e impediu, no momento da transição ao trabalho livre, que a população tivesse acesso à terra, o que a obrigou a se subordinar ao trabalho no latifúndio (oriundo do ciclo da cana). A ocupação dessas terras ocorreu por um movimento de expansão da fronteira agrícola que, na ausência de uma reforma agrária, impunha àqueles que as ocupavam, além da falta de respaldo do Estado, a impossibilidade de se estabelecer e de sustentar a pressão dos grandes proprietários, que terminavam por expulsar seus ocupantes. Dessa forma, a regulação da propriedade privada da terra impossibilitou o acesso aos trabalhadores livres (em sua maioria negros), deixando para

---

<sup>198</sup> Ver Barbosa (2003)

<sup>199</sup> Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850.

esses apenas a possibilidade de subordinação do trabalho, sem a detenção dos meios de produção. (Dedecca, 2005, p. 95)

A expansão da fronteira agrícola, com ausência de uma reforma agrária, criou um quadro de desigualdade associada ao estoque de mão de obra (em sua maioria negra), que, após os ciclos do outro e da cana, deixou de ser utilizada na emergência do novo complexo produtivo do país, o complexo cafeeiro. A formação do mercado de trabalho assalariado foi ainda mais desfavorável à estrutura do mercado de trabalho nascente pela decisão em favor de uma política migratória internacional (Itália, Espanha, Alemanha e Japão), orientada e financiada pelo Estado, em detrimento da possibilidade de se mobilizar internamente o excedente de mão de obra negra livre. Segundo Dedecca (2005), a expansão do café em direção a São Paulo esbarrou nos limites da disponibilidade local de mão-de-obra, em decorrência da configuração e da distribuição da população brasileira, que se concentrava nos Estados de Pernambuco, Ceará, Bahia, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A primeira fase de expansão da atividade cafeeira absorveu o excedente de mão-de-obra, o que impunha a necessidade de uma saída para equacionar a falta de mão-de-obra para dar continuidade ao processo de expansão. De acordo com esse autor, uma das possibilidades era solucionar a restrição da mão de obra no Estado de São Paulo mobilizando uma parcela da população da Região Nordeste, que concentrava grande parte da força de trabalho livre, ainda vinculada à propriedade latifundiária da cana em decadência.

No entanto, o que se verificou foi uma política no âmbito do Estado brasileiro que favoreceu a imigração. Segundo Dedecca (2005: 96), a decisão favorável à política migratória, em detrimento da utilização da população livre do Nordeste, possui algumas explicações e interpretações: 1) a dificuldade de deslocar a mão-de-obra negra do Nordeste para o Sudeste teria encontrado resistência de latifundiários no contexto da formação do Estado Nacional, que atribuíam a esse deslocamento a decadência da propriedade latifundiária nordestina; 2) os proprietários das fazendas de café de São Paulo acreditavam que a vinda de trabalhadores do Nordeste representaria uma transferência de capital desvalorizado dos latifúndios nordestinos para os paulistas; 3) a existência de uma mobilização por parte dos cafeicultores paulistas em favor da imigração e contra a formação de um mercado de trabalho livre constituído por negros, na Região Sudeste.

Para Dedecca (2005), esses interesses, independentemente dos motivos que os impulsionaram, atuaram conjuntamente ao Estado Imperial e, posteriormente, ao republicano, com o objetivo de impedir o processo de mobilização de mão de obra entre as regiões. Esses interesses advogaram em favor de que o Estado financiasse uma política de imigração para

suprir a insuficiência de mão de obra na região Sudeste e no complexo cafeeiro. Para esse autor, houve um acordo político que orientou a constituição do mercado de trabalho livre no Brasil. Em outras palavras, a não utilização da população negra livre contribuiu para a formação e a constituição de um mercado de trabalho livre que se caracterizaria pela recorrência de um excedente de força de trabalho e marcaria o desenvolvimento brasileiro ao longo do Século XX.

Esse mercado trabalho nascente passou a contar com alguma regulação pública mais presente a partir da Emenda nº 29 de 1926, à Constituição de 1891. Segundo Barbosa (2003), essa Emenda concedia ao Congresso Nacional o direito de legislar sobre o trabalho. Esse passaria a ser o mediador dos conflitos de classes, enfrentando a questão social no âmbito do mercado de trabalho. Para o autor, essa medida prepararia o terreno para a legislação social, o que revelaria, não apenas o término do isolamento da classe trabalhadora, mas a sua capacidade de vocalizar suas demandas.

A regulação pública do trabalho impôs uma lógica própria ao nascente mercado de trabalho. No ‘período de controle’, entre 1934 e 1945, os sindicatos transformaram-se em órgãos de colaboração do Estado para receber os benefícios legais. De acordo com Barbosa (2003: 271), ocorreu uma reinserção compulsória dos trabalhadores no mundo do trabalho urbano assalariado por meio da nova legislação, que se consolidaria em 1942 com a aprovação da CLT e a fixação do salário mínimo. A criação da Justiça do Trabalho, para o autor, provocou o cerceamento da possibilidade das lutas dos trabalhadores e burocratizou a justiça social.

Essa regulação se depararia com o início de uma integração entre as atividades econômicas e o mercado de trabalho, num ambiente econômico desfavorável, após o colapso do complexo exportador cafeeiro e da grande Crise de 1929. O quadro econômico desfavorável acabou por estimular o desenvolvimento da indústria doméstica em função das restrições para a importação.<sup>200</sup> O início da integração nacional propiciou a quebra da situação de isolamento dos mercados regionais, permitindo o início da mobilização dos trabalhadores nordestinos em direção ao processo de industrialização concentrado na Região Sudeste, em especial no Estado de São Paulo.<sup>201</sup>

Apesar da elevada capacidade de geração de empregos nas atividades urbanas, industriais ou não, no início do processo de integração e constituição da indústria nacional, o

---

<sup>200</sup> Ver Furtado (1959) e Oliveira (1975).

<sup>201</sup> Ver Cano (1985).

problema da absorção de mão de obra amplamente disponível, especialmente no Nordeste, não pôde ser solucionado. A industrialização no Brasil foi um processo em que se verificou a recorrência de um excedente de mão-de-obra. Para Dedecca (2010), a evolução da população ocupada, entre 1940 e 1990, foi marcada, apesar do crescimento elevado da ocupação em atividades industriais e nos serviços governamentais e de utilidade pública, por uma reprodução do estoque de ocupados em atividades agrícolas e, principalmente, pelo crescimento expressivo de trabalhadores informais ou em atividades de subsistência.

O processo de industrialização evoluiu sob um modelo político de regulação que reproduziu um mercado de trabalho caracterizado por uma baixa efetividade da proteção social. Segundo Dedecca (2005), no período de 1940 a 1942, foi estabelecida de forma ampla uma regulação do mercado e das relações de trabalho. Instituíram-se o salário mínimo e a legislação para a regulação das relações de trabalho no âmbito da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que possibilitou a organização sindical consentida pelo Estado. Essas leis destinavam-se ao mercado de trabalho não agrícola, num contexto em que o mercado de trabalho como um todo era representado por uma força de trabalho ligada a atividades na agricultura. Segundo o autor, a baixa efetividade da proteção social decorreu das próprias características da CLT e das restrições ao desenvolvimento das relações de trabalho. Em outras palavras, a CLT propunha-se a garantir um amplo conjunto de direitos a uma população completamente desprovida de qualquer proteção social. A instituição do piso mínimo legal da remuneração do mercado de trabalho e o estabelecimento de alguns elementos de seguridade social não foram acompanhados da criação de mecanismos que garantissem que as conquistas se transformassem em regulação efetiva das relações de trabalho, promovendo a difusão do modelo a todos os contratos de trabalho. Somado a isso, o estado brasileiro, de forma autoritária, não possibilitou à ação sindical o estabelecimento de uma forma autônoma de negociação coletiva que favorecesse essa difusão de direitos.

A recorrência de governos autoritários, que combateram violentamente a ação sindical e o desejo de efetivação de uma regulação social, produziu um cenário que foi agravado pela excessiva disponibilidade de força de trabalho. Essa, por sua vez, dificultou uma organização sindical mais forte, que garantisse melhores salários no processo de industrialização. O baixo grau de proteção social permitiu a reprodução de um mercado de trabalho pouco institucionalizado, onde se verificou a presença marcante de contratos de trabalho estabelecidos na informalidade. Para além do desemprego, constituído pelo excesso de oferta de mão de obra, a informalidade se fez presente como marca do quadro de elevada

desigualdade de renda corrente, que se verificou ao longo da trajetória e da formação socioeconômica no Brasil. (Baltar e Proni, 1996; Barbosa, 2003; Dedecca, 2005)

A importância do mercado de trabalho para a redução da desigualdade em sua dimensão econômica foi diminuída. O contexto de formação desse mercado permitiu a perpetuação da desigualdade. Verificou-se, assim, um processo que ficou marcado por uma oferta de trabalho que se encontrava à frente da demanda, por uma desorganização do mercado de trabalho em termos de luta (repressão ao movimento sindical) e de organização política (elevado contingente de mão de obra dificultando a organização), além de um Estado que criou uma legislação (CLT) sem usar seu poder para efetivá-la.

Como resultado, observou-se um descasamento entre desenvolvimento econômico (elevado) e desenvolvimento social (baixo). Para Dedecca (2010), a origem desse descompasso está no modelo de regulação que se mostrava virtuoso ao regime econômico, mas que não permitiu o estabelecimento de instituições tradicionais de redistribuição de renda relacionadas ao mercado de trabalho e à política social. O processo que combinou desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social foi alvo de grande debate nos anos 1970. Diferentes estudos debateram os fatores determinantes da desigualdade de um padrão de crescimento que se processava por uma expansão acentuada da produção, com elevação dos níveis de concentração de renda<sup>202</sup>.

O ciclo de crescimento brasileiro foi interrompido no início dos anos 1980. Nessa década, a sociedade brasileira conheceu um período de dificuldades econômicas oriundas do baixo dinamismo, da elevada inflação e de um contexto internacional desfavorável em termos de financiamento, fluxo de capitais e difusão tecnológica em direção aos países em desenvolvimento. (Ver Tabela 3.1) A interrupção do crescimento somada à crise da dívida, num contexto internacional desfavorável, provocou uma queda da Produção Industrial que derrubou o emprego na indústria nas mesmas proporções. Não apenas a informalidade se mostrava preocupante, o desemprego em massa, pela primeira vez, atingia a Indústria de Transformação. Nos primeiros anos da década de 1980, o desemprego caracterizava uma nova realidade para o Brasil. Mas, mesmo com todas essas dificuldades, o país caminhou para a construção e a consolidação de sua democracia.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> Sobre o debate sobre a concentração de renda nos anos 1970, ver Langoni (1973), Malan (1978), Hoffmann (1978) e Serra (1978). Para mais detalhes sobre o processo de industrialização e o regime de salários no Brasil dos anos 1960 e 1970, ver Medeiros (1993).

<sup>203</sup> Ver Sabóia (1986).

**Tabela 3.1**  
**Indicadores Macroeconômicos**  
**Brasil, 1980 - 2013**

Ano	Crescimento do PIB (%)	População (mil habitantes)	Taxa de desemprego aberto (PME)	Taxa de câmbio média (US\$) <sup>1</sup>	IGP (% a.a.)	Indústria (Taxa de crescimento %)				Demanda Agregada (Taxa de crescimento %)				Conta Corrente e Endividamento (em milhões de US\$)				
						Total	Indústria de transformação	Bens de capital	Bens de consumo duráveis	Consumo	Formação Bruta de Capital	Exportação	Importação	Transações correntes	Conta Capital e Financeira	Saldo do Balanço de Pagamentos	Dívida externa bruta	Reservas Internacionais
1980	9,2	119.011		52,81	110,2	9,2	9,1	8,6	18,8	4,5	16,8	22,6	0,7	-12.739	9.610	-3.472	64.259	6.913
1981	-4,3	121.766	7,9	93,35	95,2	-10,2	-10,4	-19,4	-24,9	-5,7	-12,9	21,4	-12,4	-11.706	12.746	625	73.963	7.507
1982	0,8	124.536	6,3	180,37	99,7	0,0	-0,2	-14,8	8,0	4,2	-9,0	-9,2	-6,0	-16.273	12.101	-4.542	85.487	3.994
1983	-2,9	127.301	6,7	580,20	211,0	-5,2	-5,8	-19,2	-0,9	-2,0	-22,6	14,3	-17,4	-6.773	7.419	-24	93.745	4.563
1984	5,4	130.041	7,1	1.842,61	223,8	7,1	6,2	14,8	-7,5	2,7	2,1	22,0	-3,0	95	6.529	7.027	102.127	11.995
1985	7,8	132.736	5,3	6.222,28	235,1	8,5	8,3	12,4	15,6	2,8	30,6	7,0	0,1	-248	197	-457	105.171	11.608
1986	7,5	135.365	3,6	13.655,00	65,0	10,9	11,3	21,9	20,4	12,3	9,5	-10,6	28,6	-5.323	1.432	-3.836	111.203	6.760
1987	3,5	137.909	3,7	39.523,00	415,8	0,9	0,9	-1,8	-5,4	1,7	-1,5	19,2	-2,9	-1.438	3.259	1.015	121.188	7.458
1988	-0,1	140.347	3,8	265.572,00	1.037,6	-3,2	-3,4	-2,1	0,6	-1,3	-4,9	13,1	-1,1	4.180	-2.098	1.249	113.511	9.140
1989	3,2	142.659	3,4	2,83	1.782,9	2,9	2,9	0,3	2,4	3,8	1,2	5,1	9,0	1.032	629	886	115.506	9.679
1990	-4,3	144.825	4,3	68,06	1.476,7	-8,9	-9,5	-15,5	-5,8	-0,9	-10,9	-4,9	10,9	-3.784	4.592	481	123.439	9.973
1991	1,0	146.825	4,8	409,25	480,2	-2,6	-2,3	-1,3	4,7	0,5	9,0	-4,8	11,1	-1.407	163	-369	123.910	9.406
1992	-0,5	148.667	5,7	4.551,36	1.157,8	-3,7	-4,1	-6,9	-13,0	0,1	-8,6	16,5	4,5	6.109	9.947	14.670	135.949	23.754
1993	4,7	150.468	5,3	90,23	2.708,2	7,5	8,1	9,6	29,1	4,1	14,3	11,7	26,8	-676	10.495	8.709	145.726	32.211
1994	5,3	152.372	5,1	0,64	1.093,9	7,6	7,8	18,7	15,1	5,9	13,0	4,0	20,3	-1.811	8.692	7.215	148.295	38.806
1995	4,4	154.524	4,6	0,92	14,8	1,8	1,7	0,3	14,5	7,0	8,1	-2,0	30,7	-18.384	29.095	12.919	159.256	51.840
1996	2,2	157.070	5,4	1,01	9,3	1,7	1,1	-14,1	11,2	2,0	-2,5	-0,4	5,6	-23.502	33.968	8.666	179.935	60.110
1997	3,4	160.087	5,7	1,08	7,5	3,9	3,6	4,8	3,5	2,6	1,2	11,0	14,6	-30.452	25.800	-7.907	199.998	52.173
1998	0,0	163.386	7,6	1,16	1,7	-2,0	-3,3	-1,6	-19,6	0,2	-10,9	4,9	-0,1	-33.416	29.702	-7.970	241.644	44.556
1999	0,3	166.709	7,6	1,81	20,0	-0,7	-1,6	-9,1	-9,3	0,7	-20,5	5,7	-15,1	-25.335	17.319	-7.822	225.610	36.342
2000	4,3	169.799	7,1	1,83	9,8	6,6	6,1	13,1	20,8	3,0	1,4	12,9	10,8	-24.225	19.326	-2.262	216.921	33.011
2001	1,3	172.460	6,2	2,35	10,4	1,6	1,4	13,5	-0,6	1,2	-10,1	10,0	1,5	-23.215	27.052	3.307	209.934	35.866
2002	2,7	174.737	11,7	2,92	26,4	2,7	0,5	-5,8	4,7	2,6	-18,2	7,4	-11,8	-7.637	8.004	302	210.711	37.823
2003	1,1	176.732	12,3	3,08	7,7	0,1	-0,2	2,2	3,0	-0,3	-10,3	10,4	-1,6	4.177	5.111	8.496	214.930	49.296
2004	5,7	178.550	11,5	2,93	12,1	8,3	8,5	19,7	21,8	3,9	3,4	15,3	13,3	11.679	-7.523	2.244	201.374	52.935
2005	3,2	180.296	9,8	2,44	1,2	3,1	2,7	3,6	11,4	3,9	-10,5	9,3	8,5	13.985	-9.464	4.319	169.450	53.799
2006	4,0	182.074	10,0	2,18	3,8	2,8	2,6	5,7	5,8	4,5	1,5	5,0	18,4	13.643	17.021	30.569	172.589	85.839
2007	6,1	183.987	9,3	1,95	7,9	6,0	6,0	19,5	9,1	5,8	7,9	6,2	19,9	1.551	89.086	87.484	193.219	180.334
2008	5,2	186.110	7,9	1,83	9,1	3,1	3,1	14,3	3,8	5,0	8,8	0,5	15,4	-28.192	29.357	2.969	198.340	206.806
2009	-0,3	188.393	8,1	2,00	-1,4	-7,4	-7,3	-17,4	-6,4	4,1	-22,0	-9,1	-7,6	-24.302	71.301	46.651	198.192	239.054
2010	7,5	190.756	6,7	1,76	11,3	10,5	10,3	20,9	10,3	6,3	21,4	11,5	35,8	-47.273	99.912	49.101	256.804	288.575
2011	2,7	192.379	6,0	1,67	5,0	0,4	0,3	3,2	-2,0	3,5	2,8	4,5	9,7	-52.473	112.381	58.637	298.204	352.012
2012	1,0	193.947	5,5	1,95	8,1	-2,5	-2,6	-11,8	-3,5	3,2	-8,3	0,5	0,2	-54.249	70.010	18.900	312.898	378.613
2013	2,5	201.033	5,4	2,16	5,5	1,2	1,5	13,3	1,0	2,4	8,2	2,5	8,3	-81.108	74.245	-5.926	308.625	375.794

Fonte: IPEA, Séries Históricas.

<sup>1</sup> 1980/85: Cr\$; 1986/88: Cz\$; 1989: NCr\$; 1990/92: Cr\$; 1993: CR\$; a partir de 1994: R\$.

A Constituição de 1988 garantiu as condições político-democráticas para a promoção de eleições diretas de governantes e representantes políticos em todos os níveis de governo, para a representação e negociação coletiva e para a adoção de políticas sociais universais, em especial de saúde e educação.

No entanto, a primeira eleição direta para a presidência da República, em 1989, foi dominada por um debate sobre o marco regulatório político, econômico e social aprovado no ano anterior. O resultado foi a eleição de um novo governo, cujas propostas eram: abrir a economia em termos comerciais, produtivos, financeiros e tecnológicos; realizar uma ampla privatização das empresas estatais e viabilizar a flexibilidade do sistema de proteção do trabalho e social. Essas propostas partiam do princípio do Estado mínimo, chocando-se radicalmente com as conquistas da sociedade brasileira presentes no texto da nova Constituição.

Nos primeiros anos da década de 1990, a execução de grande parte dessas medidas, como a abertura econômica em um ambiente de estagnação com elevada e crescente inflação, traduziu-se em elevado desemprego, desvalorização dos salários e corrosão das políticas sociais, alavancadas pelos efeitos perversos no âmbito da desorganização do Estado.

A estabilização inflacionária, após o Plano Real (1994), alcançada no contexto da promoção das aberturas comercial e financeira, foi fortalecida pela atração de capitais a partir do programa de privatização e da adoção de uma política monetária contracionista centrada em juros reais elevados. Isso proporcionou uma reorganização produtiva industrial, cujas consequências foram a queda expressiva da produção e do emprego industriais, a adoção de mecanismos de controle do orçamento público em razão do fim do imposto inflacionário, a destruição de empregos formais, o aumento da informalidade, a elevação do desemprego aberto e a queda dos salários.<sup>204</sup> Para Dedecca (2010), os efeitos negativos da estabilização foram contidos pela elevação substantiva do salário mínimo em 1995 e sua valorização, ainda que em ritmo menor, nos anos subsequentes.

Após duas décadas de baixo crescimento econômico, o início do século XXI permitiu ao Brasil reconquistar uma trajetória de crescimento com geração de empregos, mesmo com a sua interrupção a partir do último trimestre de 2008, quando eclodiu uma crise internacional de grandes proporções. As especificidades econômicas e políticas da década de 2000 trouxeram resultados favoráveis à redução da desigualdade de renda corrente. No

---

<sup>204</sup> Para uma visão sobre o mercado de trabalho no Brasil e na América Latina dos anos 1990, especialmente quanto ao crescimento da informalidade, ver Cacciamali (2001).

entanto, um olhar mais atento sobre esse período é necessário para avançar sobre o estudo da desigualdade na sociedade brasileira e ampliar a análise para além de sua dimensão econômica.

### **3.2. O ambiente favorável à redução da desigualdade em suas dimensões econômica e social no Brasil pós 2000**

O padrão de crescimento observado nos anos 2000, em termos macroeconômicos, sofreu uma alteração se comparado às décadas de 1980 e 1990. Esse novo padrão trouxe resultados importantes para a sociedade, especialmente na melhoria do padrão de vida da população, com destaque para aqueles na base da pirâmide social, que se beneficiaram da expansão do emprego e da renda nesse período.

A década de 2000 apresentou um ritmo de crescimento econômico que pode ser dividido em quatro momentos: o primeiro, de 2000 a 2004, caracterizou-se pelo aumento das exportações, alavancadas pelas desvalorizações cambiais de 1999 e 2002, pelo aumento da demanda internacional, com destaque para o efeito China, e pela melhoria nos preços internacionais das *commodities* quando o Brasil se mostrava mais competitivo. O segundo, de 2005 ao final de 2008, foi marcado por uma inflexão no padrão de crescimento, com o mercado interno assumindo um papel importante para o dinamismo da atividade econômica, especialmente devido à ampliação do consumo das famílias e, principalmente, pela recuperação dos investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo - FBCF), esse último especificamente após o ano de 2006. O terceiro período, que se estende do último trimestre de 2008 ao final de 2009, foi marcado pelos desdobramentos da crise internacional com forte redução dos investimentos, das exportações e da atividade industrial, decorrentes do contexto internacional de elevada incerteza. Por fim, em 2010 houve um movimento em direção à recuperação da atividade econômica (crescimento de 7,5% do PIB), em que se destacam a retomada dos investimentos, das exportações e do consumo das famílias que, apesar de não ter caído, desacelerou-se no auge da crise. Deve-se notar, também, que o crescimento das importações foi muito maior que o das exportações, o que impactou negativamente na balança comercial. (Ver Tabela 3.2)

Na primeira metade da década de 2010 tem sido marcante a desaceleração do crescimento da economia brasileira, com destaque para a queda brusca dos investimentos, além da elevação do peso das importações. Esses movimentos impactaram negativamente a

dinâmica econômica reduzindo a demanda agregada e deteriorando as condições do balanço de pagamentos.

**Tabela 3.2**  
**Taxa de crescimento e composição do PIB segundo a ótica da demanda**  
**Brasil, 2000 - 2013**

Ano	Consumo			Formação Bruta de Capital			Exportação	Importação	PIB a preços de mercado
	Total	Famílias <sup>a</sup>	Governo	Total	Fixo	Varição de estoques			
Crescimento em % a.a.									
2000	3,0	4,0	-0,2	1,4	5,0	-77,0	12,9	10,8	4,3
2001	1,2	0,7	2,7	-10,1	0,4	-132,3	10,0	1,5	1,3
2002	2,6	1,9	4,7	-18,2	-5,2	-239,7	7,4	-11,8	2,7
2003	-0,3	-0,8	1,2	-10,3	-4,6	478,3	10,4	-1,6	1,1
2004	3,9	3,8	4,1	3,4	9,1	-173,1	15,3	13,3	5,7
2005	3,9	4,5	2,3	-10,5	3,6	-233,0	9,3	8,5	3,2
2006	4,5	5,2	2,6	1,5	9,8	-490,8	5,0	18,4	4,0
2007	5,8	6,1	5,1	7,9	13,9	-294,1	6,2	19,9	6,1
2008	5,0	5,7	3,2	8,8	13,6	-84,3	0,5	15,4	5,2
2009	4,1	4,4	3,1	-22,0	-6,7	-206,7	-9,1	-7,6	-0,3
2010	6,3	6,9	4,2	21,4	21,3	13,6	11,5	35,8	7,5
2011	3,5	4,1	1,9	2,8	4,7	-46,4	4,5	9,7	2,7
2012	3,2	3,2	3,3	-8,3	-4,0	-192,9	0,5	0,2	1,0
2013	2,4	2,6	1,9	8,2	5,2	-76,1	2,5	8,3	2,5
Composição em %									
2000	83,5	64,3	19,2	18,3	16,8	1,5	10,0	11,7	100,0
2001	83,3	63,5	19,8	18,0	17,0	1,0	12,2	13,5	100,0
2002	82,3	61,7	20,6	16,2	16,4	-0,2	14,1	12,6	100,0
2003	81,3	61,9	19,4	15,8	15,3	0,5	15,0	12,1	100,0
2004	79,0	59,8	19,2	17,1	16,1	1,0	16,4	12,5	100,0
2005	80,2	60,3	19,9	16,2	15,9	0,3	15,1	11,5	100,0
2006	80,3	60,3	20,0	16,8	16,4	0,3	14,4	11,5	100,0
2007	80,2	59,9	20,3	18,3	17,4	0,9	13,4	11,8	100,0
2008	79,1	58,9	20,2	20,7	19,1	1,6	13,7	13,5	100,0
2009	82,3	61,1	21,2	17,8	18,1	-0,2	11,0	11,1	100,0
2010	80,8	59,6	21,1	20,2	19,5	0,8	10,9	11,9	100,0
2011	81,0	60,3	20,7	19,7	19,3	0,4	11,9	12,6	100,0
2012	83,8	62,5	21,3	17,5	18,2	-0,6	12,6	14,0	100,0
2013	84,3	62,4	22,0	17,9	18,2	-0,3	12,6	15,0	100,0

Fonte: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Referência 2000. Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

<sup>a</sup> Inclui consumo das instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (ISFLSF).

Segundo Baltar *et al.* (2010), a economia brasileira, de 2004 a 2008, experimentou uma ampliação da atividade econômica que favoreceu e foi favorecida pelo expressivo aumento da ocupação, do emprego formal, dos rendimentos do trabalho, das transferências de renda e do aumento real do salário mínimo. A situação econômica brasileira, nesse período, sinalizava a possibilidade desse padrão de crescimento sustentar-se ao longo do tempo.

É evidente que o contexto internacional favorável do início da década de 2000 foi um importante fator de dinamismo econômico. No entanto, como destacam Baltar *et al.* (2010), a partir de 2007, houve uma alteração na postura do governo em relação à necessidade de se dar continuidade ou mesmo de se acelerar esse processo. Os sinais dessa mudança de

postura foram o lançamento do PAC (tentativa de ampliar o investimento público em infraestrutura – ativação do investimento autônomo), a restauração do quadro de pessoal e do nível dos salários dos funcionários públicos; a manutenção do ritmo de aumento do salário mínimo; a ampliação das despesas da seguridade; a capitalização do BNDES pelo Tesouro Nacional, que atuou na articulação da formação de grupos nacionais e no apoio ao investimento das empresas; e o aumento da amplitude dos programas de transferência de renda, que se mostraram relevantes para a ampliação do consumo, para a amenização da insuficiência de renda e para a redução da desigualdade de renda corrente.<sup>205</sup>

A retomada do crescimento econômico após 25 anos de estagnação proporcionou um ambiente extremamente favorável à elevação do nível de emprego, à diminuição do desemprego e à recuperação da renda das famílias, num contexto de relativa estabilidade inflacionária. Essa estabilidade proporcionou a ampliação da renda real que, somada ao aumento do crédito, permitiram a criação de um ciclo virtuoso entre renda – crédito – consumo. Para Carneiro (2010), o papel do consumo foi decisivo para a economia brasileira e distintos fatores explicam sua trajetória favorável: o primeiro, decorrente da ampliação do crédito, foi responsável pelo aumento do consumo autônomo – independente do aumento da renda corrente; e o segundo, pelo consumo induzido, derivado da ampliação do emprego, da renda e da melhora de sua distribuição.

O consumo e o investimento ganharam um grande impulso decorrente da expansão total do crédito, que alcançou 56,5% do PIB em 2013, frente aos 26,4% de 2000, com destaque especial para a articulação entre a elevação da renda familiar e a ampliação do crédito às pessoas físicas, que passou de 5,4% para 15,5% em proporção do PIB nesse mesmo período. Os investimentos de caráter autônomo ativados pela ampliação dos gastos públicos em infraestrutura, no bojo dos Programas de Aceleração do Crescimento, e a capitalização do BNDES, que fez com que suas operações passassem de 5% para 11,5% do PIB, favorecendo o investimento das empresas, foram fontes importantes de dinamismo para a atividade econômica nesse período, especialmente após 2006/2007. (Ver Tabela 3.3)

---

<sup>205</sup> Sobre o impacto dos programas de transferência de renda, ver Hoffmann (2013).

**Tabela 3.3**  
**Saldo das Operações de crédito segundo recursos livres (Pessoas físicas e jurídicas) e recursos direcionados (BNDES, habitação, rural e demais) em % do PIB**

Brasil, 2000-2013														
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recursos Livres	15,2	16,2	13,8	14,7	15,6	18,7	20,9	23,6	27,5	27,9	28,1	29,7	31,9	31,4
Pessoas Físicas	5,4	6,1	5,2	5,8	6,8	8,8	10,0	11,3	13,1	14,2	14,7	15,2	15,8	15,5
Pessoas Jurídicas	9,8	10,1	8,6	8,9	8,8	9,9	10,9	12,2	14,4	13,7	13,3	14,6	16,1	15,9
Recursos Direcionados	11,2	8,5	8,3	9,3	8,9	9,4	9,8	9,8	13,2	15,9	17,4	19,4	22,1	25,1
BNDES	5,0	5,2	5,4	5,7	5,4	5,8	5,8	5,7	6,8	8,7	9,4	10,1	10,8	11,5
Habitação	4,3	1,6	1,3	1,4	1,2	1,3	1,4	1,6	2,3	3,1	4,1	5,3	6,8	8,2
Rural	1,7	1,4	1,4	2,0	2,0	2,1	2,3	2,3	2,8	2,8	2,6	2,8	3,2	3,8
Demais	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	1,3	1,3	1,2	1,1	1,3	1,6
Total	26,4	24,7	22,0	24,0	24,5	28,1	30,7	33,4	40,7	43,9	45,4	49,1	53,9	56,5

Fonte: BACEN. Elaboração: Ministério da Fazenda, Secretaria de Planejamento Econômico.

Nesse sentido, é razoável afirmar-se que as duas principais variáveis que garantiram uma inflexão no padrão de crescimento da economia no Brasil foram o consumo (que manteve uma taxa de crescimento acima do PIB em praticamente todos os anos após 2005) e os investimentos público e privado, que, somados, alcançaram aproximadamente 19,5% do PIB em 2010. A reativação da atividade econômica e as decisões políticas de elevação do salário mínimo, que elevou o valor dos salários da base do mercado de trabalho e dos benefícios básicos do sistema previdenciário e a manutenção e ampliação de programas de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada), possibilitaram uma mudança na condição socioeconômica de grande parcela da população brasileira, diminuindo a pobreza e abrindo espaço para uma redução da desigualdade em sua dimensão econômica, mais precisamente aquela associada à renda corrente.

Essas opções por parte do Estado somaram-se ao processo de reativação da economia, alimentando-o e beneficiando-se dele, num ciclo virtuoso de ampliação de emprego e renda. Isso corrobora a ideia de que a elevação da renda das famílias, somada à redução da desigualdade de renda corrente, à elevação do emprego e ao acesso ao crédito, contribuem para elevar o consumo agregado que, no curto prazo, mostrou-se um mecanismo importante para o dinamismo econômico brasileiro. A redução da desigualdade de renda corrente, assim, surgiu como um dos elementos que influenciaram positivamente a dinâmica econômica no Brasil dos anos 2000.<sup>206</sup>

Segundo Dedecca (2012: 2), os efeitos positivos desse ciclo virtuoso não foram mais amplos devido à valorização cambial, que permitiu que parte dessa virtuosidade fosse deslocada para o mercado externo pela via das importações. O que se observou na sociedade brasileira foi um “movimento inédito na história do desenvolvimento brasileiro”, que pode ser

<sup>206</sup> O tema da desigualdade de renda corrente será explorado de forma mais detalhada nas próximas seções.

caracterizado pela associação positiva entre crescimento, renda, redução da desigualdade, baixa inflação e democracia.

No entanto, o período posterior ao ano de 2011 tem indicado uma tendência de exaustão desse padrão de crescimento baseado no consumo que, como pôde ser visto na Tabela 3.2, tem apresentado quedas recorrentes em termos de taxas de crescimento. Apesar de essa variável ter garantido relativa sustentação ao nível de atividade econômica ao apresentar taxas de crescimento superiores às do produto interno e de a trajetória de queda do desemprego ter se mantido (Ver Gráfico 3.1), a atividade produtiva brasileira tem se deteriorado ano após ano, distanciando-se assim do dinamismo observado no período 2004-2008.



A primeira metade da década de 2010 tem evidenciado os limites do padrão de crescimento baseado no consumo e sua dificuldade em sustentar o crescimento da atividade econômica no longo prazo. O dinamismo observado na década de 2000 foi rapidamente revertido pelo surgimento da crise internacional do final de 2008, sendo impactado especialmente pela redução do nível de investimento e, também, pela queda das exportações e do consumo das famílias. (Ver Tabela 3.2)

O ambiente favorável à geração de emprego e renda e à redução da desigualdade em sua dimensão econômica desse período tem sido ameaçado pelos obstáculos que a economia brasileira vem encontrando para elevar o nível de investimento e dinamizar de

forma sustentada a economia no longo prazo. No período posterior a 2011, apresentou-se um desafio importante para o Brasil, qual seja, dar continuidade ao crescimento econômico dos anos anteriores, manter a redução da desigualdade de renda corrente e dar um passo além para reduzir a desigualdade em sua dimensão social.

Em outras palavras, o momento vivido pelo Brasil foi importante, mas os desafios colocados para a década de 2010 são significativos e exigirão um grande esforço para se avançar em direção a uma sociedade com menores níveis de desigualdade. Como demonstrado no Capítulo 2, esse esforço refere-se à necessidade de se elevar e sustentar o nível de investimento no longo prazo. Mais do que isso, alterar o padrão de crescimento de forma a qualificar os investimentos sob orientação do Estado, para que esses combinem dinamismo econômico e redução da desigualdade em seu conceito mais amplo a partir da expansão da infraestrutura social e do acesso da população aos bens e serviços necessários à reprodução da vida em sociedade.

O ciclo de crescimento que se iniciou com a ampliação das exportações e que, no momento seguinte, teve como fonte primária o consumo das famílias (circuito emprego – renda – crédito), contou com a participação dos investimentos em determinados momentos. Aqueles de caráter induzido (que se elevam em decorrência do aumento do consumo de famílias e empresas) dependem da capacidade de a economia gerar empregos e elevar a renda e de o Estado promover políticas que ampliem a transferência de renda destinadas, majoritariamente, ao consumo. Os investimentos de caráter autônomo, puxados pelos gastos públicos e pelo crédito ao setor produtivo, também dependem da capacidade de o Estado promover ações (diretas e/ou indiretas) que dinamizem a atividade econômica. Destaca-se que nesse novo padrão de crescimento que emergiu nos anos 2000, o ponto mais fraco foi justamente a dificuldade de sustentar esses investimentos.

Ao longo de toda esta tese procurou-se demonstrar que esses são a peça central das engrenagens da economia e que, a partir deles, pode-se entender a possibilidade de redução da desigualdade multidimensional, especialmente porque essa possui uma dimensão que vai além da esfera econômica. Procurou-se deixar claro, também, a partir da exposição da teoria de Keynes, que os investimentos executados e orientados pelo Estado são fundamentais enquanto mecanismos de estabilização, de dinamismo da atividade econômica e de redução da desigualdade social (infraestrutura social). Nesse sentido, faz-se necessário aprofundar a análise das características dos investimentos levados a cabo e incentivados pelo Estado brasileiro nos anos 2000. Isso permitirá caracterizar o cenário em que se processou o movimento de redução da desigualdade e identificar as dimensões em que este se concentrou.

As iniciativas estatais de maior peso, nesse período, estiveram circunscritas basicamente aos Programas de Aceleração do Crescimento 1 e 2.

No momento de seu lançamento, o PAC 1 tinha por objetivo resgatar o planejamento em infraestrutura, além de alavancar e retomar investimentos em setores-chave. Pretendia, também, ampliar o emprego e a renda por meio do incentivo aos investimentos público e privado, com um foco especial na infraestrutura econômica para dar sustentação ao crescimento da economia. De certa forma, os resultados vieram e a taxa de crescimento da economia no período de vigência do PAC 1, 2007 a 2010, ficou em torno de 4,5%. Ademais, os investimentos públicos passaram de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,2% do PIB em 2010.<sup>207</sup>

O PAC 1 pode ser dividido em três grandes blocos de investimentos: Infraestrutura Logística, com destaque para rodovias, portos, ferrovias, hidrovias e aeroportos; Infraestrutura Energética, especialmente nos setores de geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, refino, petroquímica e H-BIO<sup>208</sup>, revitalização da Indústria Naval e combustíveis renováveis; e Infraestrutura Social e Urbana, com destaque para o programa Luz para Todos, e os investimentos em transporte metroviário, recursos hídricos, habitação e saneamento.

Os dois primeiros blocos de investimentos apresentam características específicas que atuam diretamente sobre a dimensão econômica da desigualdade e podem reduzi-la pelo aumento do emprego e da renda, no âmbito do mercado de trabalho. Isso pode ocorrer se a renda e se os empregos gerados garantirem uma melhor distribuição, ao ampliarem os rendimentos dos estratos inferiores da estrutura de renda. Já os investimentos do terceiro bloco mostram-se fundamentais para a redução da desigualdade em sua dimensão social, ou seja, a expansão da infraestrutura social permite a redução das disparidades em termos de insuficiência de acesso aos bens que não dependem, exclusivamente, da capacidade de consumo das famílias, isto é, do acesso à renda no âmbito do mercado de trabalho.

O balanço do PAC 1 indica que o montante total previsto em investimentos nesses três blocos era de mais de 500 bilhões de reais a serem consumados até 2010. Até outubro de 2010 o quadro geral era o seguinte: do total de investimentos foram executados pouco mais de 73%, sendo que as obras que estavam em execução física com mais de 76% concluídas representavam apenas 36,7%. Outros 29,5% das ações encontravam-se com nível de

---

<sup>207</sup> Ver BRASIL (2010), Balanço de 4 anos do PAC, 2007-2010.

<sup>208</sup> H-BIO é um óleo diesel desenvolvido pela Petrobrás que utiliza fontes renováveis para a produção de combustível.

conclusão entre 51% e 75%. O valor dos investimentos concluídos nos eixos Logística, Energia e Social alcançou R\$ 197,7 bilhões até outubro de 2010.

As ações referentes à dimensão social da desigualdade, isto é, àquelas do bloco Social e Urbano previam uma soma de R\$ 230,1 bilhões a serem concluídas até dezembro de 2010. Nas áreas de Habitação e Saneamento, as ações concluídas chegaram a R\$ 199,2 bilhões. Porém, ressalva-se que grande parte desses recursos encontrava-se destinada ao financiamento habitacional, o que indica que apenas uma pequena parcela dos recursos foi destinada às necessidades básicas: esgotamento sanitário e distribuição de água encanada, por exemplo. O Programa Luz para Todos alcançou sua meta em 21 estados e a meta adicional em outros cinco. Das mais de 2 milhões de novas ligações à rede elétrica, 90% haviam sido realizadas em dezembro de 2010.

Evidencia-se que, mesmo com a conclusão de um grande número de projetos do PAC 1, muitas obras ainda se encontravam em andamento, o que indicava que, segundo o relatório de avaliação do programa, mais da metade possuía menos de 23% de sua execução efetivada. Mesmo o setor de infraestrutura urbana, que recebeu maior atenção no bloco de investimentos em infraestrutura social, apresentou um grande número de obras sem conclusão no final de 2010. O projeto de urbanização de favelas andou a passos lentos em quase todas as regiões do Brasil. Segundo o relatório, a urbanização de favelas nas Regiões Metropolitanas (RMs), capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes, cuja expectativa de investimentos era de R\$ 12,4 bilhões, tinha avançado apenas 3% em obras concluídas em outubro de 2010. No caso do saneamento básico das RMs, Capitais e Municípios com mais de 150 mil habitantes, cujo montante a ser investido era de R\$ 21,2 bilhões, apenas 8% das obras estavam concluídas nessa mesma data.

Os investimentos em mobilidade urbana, assim como no setor energético, também indicaram uma melhora relativa aos outros blocos de investimentos. Segundo o relatório, obras como o metrô de Recife apresentavam 84% de sua execução realizada; a Linha Sul foi eletrificada, com a inauguração da estação Cajueiro Seco em março de 2009; o Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre encontrava-se com 71% realizados; o Corredor Expresso Tiradentes foi concluído; os 4,3 km da expansão da Linha 2 do Metrô de São Paulo foram concluídos; a expansão da Linha 1 do Metrô do Rio de Janeiro também foi concluída; o Metrô de Salvador, com 95% realizado; e o Metrô de Fortaleza, na linha Sul, com 73% realizado. Essas informações parecem indicar uma melhora na dimensão da mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras. No entanto, o que se sabe é que esse esforço ainda é muito pequeno frente à necessidade da população. As obras no setor de transportes localizadas nas

regiões metropolitanas nordestinas ajudam a melhorar a condição de vida das pessoas dessa região, podendo reduzir as diferenças históricas relativas às outras regiões do Brasil, como o Sudeste.

Os atrasos nas obras e o quadro histórico de desigualdade do Brasil indicam que os esforços em termos de investimentos nos setores estratégicos para a redução da desigualdade em seu conceito mais amplo necessitam de uma maior atenção. Esses investimentos precisam assumir um papel central na estratégia de desenvolvimento econômico do país para que se alterem, de forma estrutural, as desigualdades na sociedade brasileira.

De modo geral, o quadro observado até 2010 indicou que, ao se desconsiderar o montante destinado ao financiamento habitacional no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida, o PAC 1 concentrou seus recursos no fortalecimento da infraestrutura econômica, logística e energética. A dimensão social foi relegada a segundo plano, o que se traduz em um obstáculo ao objetivo maior de redução da desigualdade multidimensional.

Como a proposta desse capítulo é trabalhar com os Censos Demográficos, os resultados sociais do PAC 2<sup>209</sup> ainda não podem ser verificados por essa fonte de informação. No entanto, deve-se destacar que esse programa ampliou o escopo da estratégia de acelerar o crescimento, dando ênfase a setores antes relegados a segundo plano. Lançado em 2010, o PAC 2 incorporou novas ações de infraestrutura social e urbana, destinadas ao enfrentamento dos problemas das grandes aglomerações urbanas brasileiras. Seu objetivo era destinar um montante de mais de R\$ 900 bilhões a serem executados até 2014, divididos em seis eixos: 1) transportes (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e estradas vicinais); 2) energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, eficiência energética, marinha mercante, combustíveis renováveis); 3) Minha Casa Minha Vida – MCMV (financiamento de habitação, urbanização de assentamentos precários); 4) água e Luz para Todos (recursos hídricos, água em áreas urbanas, luz para todos); 5) Cidade Melhor (saneamento, prevenção em áreas de risco, drenagem, contenção de encostas, pavimentação, mobilidade urbana); e 6) Comunidade Cidadã (creches e pré-escolas, Unidades de Pronto Atendimento - UPA's, Unidades Básicas de Saúde – UBS's, quadras esportivas nas escolas, e praças dos esportes e da cultura).<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> Ver BRASIL (2014).

<sup>210</sup> Arelado ao projeto de elevação do nível de investimento no âmbito dos PAC 1 e II, diversas medidas foram pensadas para auxiliar e dinamizar esses investimentos. Essas medidas institucionais se deram em áreas como: estímulo ao crédito e ao financiamento (exemplos: debêntures para o financiamento de investimentos e

Os montantes previstos para serem investidos no PAC 2 são 72% superiores aos do PAC 1. Do total de aproximadamente 1 trilhão de reais a serem investidos, mais de 2/3 destinaram-se aos eixos: financiamento habitacional (1/3); e ao investimento do setor público por meio das estatais, do Orçamento Geral da União – Fiscal e Seguridade – e das contrapartidas de estados e municípios (outro 1/3 aproximadamente).

Porém, é necessário que esses investimentos saiam efetivamente do papel e se tornem realidade por meio da conclusão das obras planejadas. Segundo o relatório do PAC 2 de 2014, no eixo encabeçado pelo MCMV, concluíram-se empreendimentos no valor de R\$ 449,7 bilhões, o que representa a entrega de 1,87 milhão de moradias, beneficiando mais de sete milhões de pessoas. Apesar da conclusão de mais de 1600 empreendimentos de urbanização em assentamentos precários, essa ainda é uma área que demanda mais atenção por parte do eixo do MCMV.

No eixo dos transportes, apenas 47% do número de obras previstas foram concluídas até final de 2014, e o setor mais preocupante é o das hidrovias. Quanto ao eixo energia, os resultados são melhores e a execução atinge aproximadamente 70% do previsto. O eixo que recebe o nome de Cidade Melhor contempla os setores: saneamento básico com grande parte das obras ainda em execução, e um índice de conclusão de obras muito baixo em vários estados; despoluição de baías e rios, também com muitas obras não concluídas; e prevenção em áreas de risco, que também apresentou diversas obras de drenagem e de contenção de encostas sem conclusão.

O eixo Comunidade Cidadã, que contempla basicamente os setores de educação e saúde, apresentou resultados não muito animadores. Das mais de 24 mil Unidades de Pronto Atendimento, apenas 1/3 foi entregue. Quanto à criação de creches e pré-escolas, das mais de 8 mil unidades aprovadas, apenas 2,3 mil foram entregues.

Os programas Água e Luz para todos, contemplados em um eixo específico do PAC 2, apresentaram um quadro relativamente melhor ao dos demais eixos. A meta do Luz para Todos de 2011-2014 era de 716 mil ligações e sua taxa de conclusão foi de 73%. O programa de distribuição de água em áreas urbanas apresentou uma execução média de 76% enquanto que os projetos de melhoria dos recursos hídricos se mostraram abaixo das metas

---

ampliação do limite de crédito do setor público – saneamento, habitação e infraestrutura social); gestão (exemplos: simplificação para transferências de recursos para entes federativos e royalties do petróleo para saúde e educação); melhoria do ambiente de negócios (exemplos: marco regulatório da mobilidade urbana, regularização de rodovias federais e adequação de regras contábeis a padrões internacionais); desoneração tributária (exemplos: desoneração da folha de pagamento, regime especial de tributação para a construção e reforma de creches e pré-escolas e desoneração de IPI e depreciação acelerada sobre bens de capital)

previstas. Vale destacar, ainda, que os projetos de irrigação foram aqueles que mais sofreram com a lentidão na execução das obras.

Em suma, a elevação do consumo, alavancada pela geração de emprego e renda, somada aos programas de transferência de renda, possibilitaram a criação de um ambiente favorável à redução da desigualdade em sua dimensão econômica. Resta saber se a dinâmica dos investimentos nos anos 2000, que contou com a participação do PAC 1 e, posteriormente do PAC 2, permitiram que se alcançassem resultados quanto à redução da desigualdade para além da renda. Para tanto, faz-se necessário, a partir desses cenários, encontrar os mecanismos de análise para quantificar e qualificar a evolução da desigualdade em seu conceito multidimensional.

### **3.3. Abordagens para uma análise multidimensional da desigualdade brasileira**

Reconhece-se a existência da necessidade de se expandir a análise da desigualdade para além da renda no Brasil, levando-se em conta seu conceito multidimensional; porém, sabe-se que essa é uma tarefa tão complexa quanto seu próprio objeto de estudo. Evidencia-se que uma grande quantidade de estudos tem se utilizado do conceito de multidimensionalidade para o tratamento do fenômeno da pobreza (Lopes *et al.*, 2003; Salama e Demestrau, 1999; Costa, 2002; Silva, 2009; Comin *et al.*, 2006; Kageyama e Hoffmann, 2006; Neder, 2008; Rocha, 2000; Dedecca *et al.*, 2012; Dedecca *et al.*, 2014b; Dedecca *et al.*, 2014c).

O conceito de desigualdade multidimensional remonta à primeira metade do século XX. Os trabalhos desenvolvidos por Kuznets introduziram a ideia de que a mensuração da renda nacional exigia que se levassem em conta a “renda social”, ou seja, aquela oriunda dos bens e serviços públicos que afetam a situação de bem-estar e a condição social da população. Para além dos resultados oriundos de mudanças na composição dos impostos, a mensuração dos gastos públicos e seus impactos sobre a renda disponível dos indivíduos e famílias deveria ser considerada. Em outras palavras, deveria se levar em conta as implicações de alterações na renda social e no bem-estar, decorrentes da incidência do sistema tributário e das transferências públicas pela via dos serviços prestados. Ao afetarem de forma diferenciada os indivíduos, uma mensuração da desigualdade em seu aspecto mais amplo exige que esses bens e serviços façam parte da metodologia de análise.

No âmbito da crise que se abateu sobre as economias após os ‘anos dourados do capitalismo’ e, em especial, após os anos 1970/1980 nos países subdesenvolvidos, ganharam força as proposições e recomendações de política econômica de caráter liberal, encabeçadas pelo Fundo Monetário Internacional. Essas políticas de ajuste propostas pelo FMI impuseram uma simplificação da política social, que passou a se concentrar em dois pilares: a educação e a transferência de renda monetária, sob a justificativa de que esses elementos seriam suficientes para resolver os problemas associados à desigualdade. Essas proposições fortaleceram o estreitamento do conceito e das formas de mensuração da desigualdade. Dessa forma, os resultados desastrosos dessas proposições exigiram a retomada de uma perspectiva multidimensional.

A ideia de fenômenos multidimensionais, como apresentada no Capítulo 1 desta tese, ganhou novamente destaque no início da década de 1990, com a elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no âmbito institucional das Nações Unidas, que passou a propor uma ordenação social de países e regiões, além de políticas sociais para o enfrentamento do desenvolvimento humano. A avaliação deste último a partir da metodologia do PNUD não se refere exatamente a uma análise da desigualdade, mas contribui para o entendimento de algumas dimensões que compõem esse fenômeno, bem como o seu comportamento entre as diversas nações.

No Brasil, diversos indicadores foram criados a partir da concepção de multidimensionalidade para mensurar fenômenos associados à desigualdade. O objetivo consistia em se ampliar o número de dimensões para o tratamento desses fenômenos, incluindo o desenvolvimento humano. Esses indicadores são: Índice de Condições de Vida (ICV), Índice Municipal, Índice de Qualidade de Vida (IQV), Índice de Condições de Sobrevivência (ICS), Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)<sup>211</sup>, Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) e Índice de Exclusão Social (IES).<sup>212</sup>

A literatura tem demonstrado um esforço relevante na tentativa de se abordar, a partir do conceito de multidimensionalidade, fenômenos como pobreza, desenvolvimento humano, condição e qualidade de vida. No entanto, ainda é restrito o número de estudos que

---

<sup>211</sup> O IDF passou a ser utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social para o acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único. De acordo com o MDS, gestores municipais podem identificar, entre as famílias pobres de seu município cadastradas no CADÚNICO, aquelas que apresentam baixo nível de desenvolvimento, de acordo com as dimensões definidas pelo IDF.

<sup>212</sup> Sobre o ICV, ver IPEA, Fundação João Pinheiro e IBGE (1998). Sobre o Índice Municipal, ver Souto *et al.* (1995). Para o índice de qualidade de vida (IQV), ver Almeida (1997). A respeito do ICS ver UNICEF e IBGE (1994). No que tange ao IDF ver Barros *et al.* (2003). Quanto ao Índice de Qualidade dos Municípios (IQM), ver CIDE (1998). Por fim, para o Índice de Exclusão Social (IES), ver Guerra *et al.* (2014).

procuram ampliar o entendimento da desigualdade para além dos problemas associados à distribuição da renda no Brasil.

Alguns desses podem ser destacados. A análise de Justino *et al.* (2004) para o Brasil baseia-se na PNAD de 1996. Sua abordagem parte da utilização de duas técnicas: a primeira faz uma comparação das distribuições individuais de várias dimensões do bem-estar; e a segunda, que considera as possíveis correlações entre as várias dimensões do bem-estar, consiste na divisão da população total em grupos, de acordo com a definição de alguns atributos monetários e não monetários. Essa abordagem mensura a desigualdade dos valores e de sua distribuição dentro e entre os vários grupos da população. Segundo os autores, é possível captar não apenas as diferenças entre as várias distribuições, mas, também, as possíveis correlações entre os vários atributos de bem-estar.

Esses atributos foram separados em quatro dimensões: renda, educação, saúde e representação política. A primeira foi abordada a partir da distribuição da renda domiciliar *per capita* e da renda familiar por adulto, e as outras foram tratadas, respectivamente, a partir do nível máximo de educação de um dos membros do agregado familiar, do estado de saúde (representado pela média de natimortos no domicílio por gravidez) e da participação política (representada pela relação de membros do agregado familiar com contribuição sindical). A análise é feita de forma vertical (dentro de cada dimensão) e horizontal (grupos raciais, situação do domicílio rural/urbana e regiões).

O estudo de Justino *et al.* (2004), ao analisar separadamente os atributos selecionados, encontrou resultados que corroboram as heranças históricas apontadas anteriormente neste Capítulo. Observou-se uma elevada desigualdade regional entre negros e não negros e entre áreas rurais e urbanas. Como aponta esse estudo, essa desigualdade vai além da distribuição da renda *per capita* e assume as formas de atributos do bem-estar como educação, saúde e representação política. Ao trabalhar as informações pelo método das distribuições pareadas cruzadas<sup>213</sup>, os autores chegam a duas conclusões básicas: os resultados implicam a existência de diferenças significativas nos *rankings* das famílias em todas as distribuições dos quatro atributos de bem-estar; e a utilização da renda como *proxy* do bem-estar estaria superestimando a desigualdade multidimensional, porque as outras dimensões se mostrariam mais bem distribuídas.

---

<sup>213</sup> Para mais detalhes sobre o método utilizado, ver Justino *et al.* (2004).

De fato, a renda não se mostra suficiente para mensurar a desigualdade.<sup>214</sup> No entanto, as razões pela qual Justino *et al.* (2004) chegam a essa resposta (melhor distribuição dos atributos em outras dimensões que não a da renda) mascaram a possibilidade da existência de um elevado grau de privação/insuficiência para uma parcela expressiva da sociedade. A desigualdade, em termos do atributo, para usar a terminologia dos autores, pode ser baixa devido ao nivelamento da sociedade a uma condição de insuficiência elevada. Isso quer dizer que, se todos estiverem em situação de privação extrema, o bem-estar seria o mínimo possível, porém, com um baixo grau de desigualdade.

Barros *et al.* (2008) apresentam o Índice de Oportunidade Humana (IOH), desenvolvido no âmbito do Banco Mundial para o estudo da América Latina e Caribe. Esse índice é uma medida sintética da desigualdade de oportunidades em termos de serviços básicos para as crianças. O enfoque sobre as crianças dá-se por três motivos: 1) o acesso a uma gama de bens e serviços define a oportunidade na medida em que não se pode esperar que as crianças o obtenham por esforço próprio; 2) do ponto de vista das políticas públicas, argumenta-se que uma intervenção no início de ciclo de vida de uma pessoa de forma a reduzir a desigualdade de oportunidade é mais bem sucedida; 3) focar nas crianças ajuda a colocar no centro do debate político que a desigualdade de oportunidades é injusta e que as crianças não podem ser responsáveis pelos problemas associados à situação familiar, às desigualdades de raça, sexo, renda, escolaridade dos pais e/ou localização (rural/urbano) de sua residência.

O índice está baseado no conceito de bem-estar social proposto por Amartya Sen, e se propõe a mensurar a disponibilidade de oportunidades, isto é, a taxa de cobertura de um serviço básico e como essas oportunidades são distribuídas, ou seja, se a distribuição da cobertura é ou não equânime. O pressuposto básico é que as oportunidades básicas são essenciais para que as crianças, ao atingirem a fase adulta, tenham o potencial para alcançar melhores resultados de acordo com suas preferências.

Barros *et al.* (2008: 38) defendem que quanto mais focalizada for a expansão dos serviços, isto é, quanto mais o aumento da oferta desses bens e serviços se direcionar aos menos favorecidos, maior será a redução da desigualdade de oportunidades, melhorando mais que proporcionalmente o índice. As necessidades básicas ligadas às oportunidades a que este estudo se refere são bens e serviços como educação, água limpa, saneamento, energia elétrica

---

<sup>214</sup> Justino *et al.* (2004: 15) afirmam que “it is not clear that income distributions will be sufficient to characterise the level of aggregate inequality in different societies across time as it does not fully reflect all benefits that people receive (particularly, those that cannot be priced as they are non-tradable such as education, health, etc.”

e/ou vacinação, consideradas essenciais para a vida.<sup>215</sup> Ao mesmo tempo em que considera importante o mecanismo da focalização para a redução da desigualdade, reconhece que “la universalidad debería ser una meta para el futuro cercano, de modo que el desafío de las políticas es grande.”

A contribuição desse índice, segundo Barros *et al.* (2008), seria servir de instrumento para orientar as políticas públicas na escolha das opções para ampliar as oportunidades que se mostrem tecnológica, econômica e administrativamente mais viáveis, ajudando os países a fornecerem essas oportunidades de forma mais justa. De acordo com Barros *et al.* (2008), um processo de desenvolvimento que reduz a desigualdade de oportunidades implica em se dedicar mais recursos para oferecerem essas oportunidades para os grupos menos favorecidos. Para isso, seria necessário mudar os padrões de despesa e investimento públicos, o que mostra ser uma decisão, não apenas econômica, mas, também, política.<sup>216</sup>

Para estes autores, se os formuladores de políticas públicas promoverem a ampliação dos serviços sem se preocupar com a sua distribuição, o IOH irá aumentar lentamente. No entanto, a distribuição dos recursos *per se* não se mostra suficiente para acelerar o crescimento do bem-estar social. Nessa visão, apenas a combinação entre extensão da cobertura dos bens e serviços e melhor distribuição pode ampliar as oportunidades e elevar o IOH.

De forma sintética, “Igualdad de oportunidades es nivelar el terreno de juego de tal manera que las circunstancias como el género, la etnia o raza, el lugar de nacimiento, o el entorno familiar, que están fuera del control personal, no ejerzan influencia sobre las oportunidades de vida de una persona.” Isso quer dizer que o futuro de um cidadão não deveria ser influenciado por determinadas circunstâncias que afetam seu bem-estar e o progresso econômico e social (individual), devendo, esses, depender das decisões, do esforço e do talento pessoais. (Barros *et al.*, 2008, p. 15)

---

<sup>215</sup> O IOH mede o nível absoluto de oportunidades básicas de uma sociedade e como essas são equitativamente distribuídas. As informações para os indicadores são retiradas das pesquisas domiciliares e a mensuração da desigualdade dá-se pela utilização do índice de dissimilaridade (D). Esse índice D pode ser entendido como a fração de todas as oportunidades disponíveis que devem ser redistribuídas a partir dos grupos mais bem posicionados em direção àqueles em condições mais desfavoráveis, de forma a se alcançar uma maior igualdade.

<sup>216</sup> Barros *et al.* (2008: 74) afirma que “Medir la desigualdad de oportunidades permite que las medidas de políticas se enfoquen más precisamente en el componente de desigualdad de resultados causados por factores que están fuera del control individual, al mismo tiempo que no impactan las diferencias generadas por las preferencias individuales y el esfuerzo, que generalmente son percibidos como justos.”

Quanto à abordagem específica desses autores, algumas considerações devem ser feitas. A redução da desigualdade de oportunidades é vista como um caminho politicamente aceitável para que os indivíduos alcancem melhores posições na estrutura social, de acordo com seus méritos. A meritocracia, que está associada à concepção de capital humano, pressupõe que ao se ampliar as oportunidades ou, mais precisamente, garantir o acesso das crianças à educação e aos elementos apontados por Barros *et al.* (2008), os indivíduos, em igualdade no âmbito do mercado, poderiam perceber uma situação de menor desigualdade de renda. Dessa forma, não se consideram a desigualdade oriunda da incidência dos impostos, a desigualdade patrimonial (financeira ou mobiliária) e, principalmente, a possibilidade de a economia se encontrar em condições que inviabilizem a geração de emprego, ou que apresente um mercado de trabalho com elevado grau de informalidade.

A interpretação dos autores não leva em conta a capacidade que o próprio sistema capitalista tem de concentrar recursos e riqueza. Ampliar a possibilidade de o trabalhador no futuro vender sua força de trabalho em condição menos desigual relativamente a outros trabalhadores é mascarar os problemas associados ao fenômeno da desigualdade em seu conceito mais amplo. Ampliar o acesso à infraestrutura social não significa, apenas, reduzir as desigualdades de oportunidades, representa, sim, garantir cidadania ao conjunto da sociedade *pari passu* ao dinamismo econômico de longo prazo, por meio dos investimentos e da consequente geração de emprego e renda. Isso quer dizer que, se a dinâmica econômica não for capaz de suportar a expansão da demanda por emprego, ainda que essa se dê em condições de igualdade de disputa entre os trabalhadores (igualdade de oportunidades) não se alcançará uma menor desigualdade no sistema. Ademais, se a estruturação do mercado de trabalho ou mesmo o sistema de impostos sobre a renda não garantirem que a distribuição dos salários seja minimamente igualitária, num cenário em que grande parte dos bens e serviços públicos sejam ofertados exclusivamente pelo mercado, reduzir a desigualdade de oportunidades não representará uma redução da desigualdade em seu conceito mais amplo.

A proposta de Kuwahara e Piza (2010) utiliza-se do conceito multidimensional para analisar a desigualdade a partir da ótica da qualidade de vida. Os autores criam uma medida de qualidade de vida multidimensional que se mostra sensível à desigualdade na distribuição de seus componentes. O Multidimensional Index of Quality of Life for Municipalities (MIQL-M) leva em consideração seis dimensões: renda, educação, saúde,

infraestrutura urbana, habitação e acesso à informação.<sup>217</sup> A aplicabilidade desse índice é relevante, porém, assim como o IDH, o nível de maior desagregação ainda se encontra circunscrito ao espaço, isto é, o indicador, mesmo sendo sensível à desigualdade dos componentes em todas as dimensões, permite, apenas, uma análise de informações agregadas por território, ou seja, por município, o que não permite avaliar, ao nível da unidade domiciliar ou familiar, a situação em que essas se inserem na estrutura social.

Esse ponto merece uma ressalva. A relação entre bem-estar e desigualdade deve estar bastante clara na exploração das informações e no método utilizado para que não se incorra em equívocos. Um baixo nível de desigualdade pode ser encontrado em uma situação onde o nível de bem-estar é elevado assim como em um cenário onde grande parte dos indivíduos se encontra em uma condição precária em termos de bem-estar, o que indicaria um nivelamento por baixo da condição de desigualdade. Em outras palavras, a desigualdade pode ser baixa em decorrência de uma uniformidade da condição de bem-estar desfavorável, ou mais precisamente, de elevada privação ou insuficiência socioeconômica.<sup>218</sup>

A perspectiva metodológica adotada por Dedecca (2013)<sup>219</sup> partiu da análise das metodologias utilizadas pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) para a identificação das principais dimensões que caracterizariam o fenômeno da desigualdade, com o objetivo de construir um conjunto de indicadores que contemplassem minimamente as dimensões definidas. O autor assumiu que a renda corrente, um dos elementos que constituem a desigualdade multidimensional, é uma referência fundamental para a condição de bem-estar das famílias, em decorrência de o padrão de consumo na sociedade capitalista ser altamente monetizado.

Dessa forma, partindo da renda familiar corrente *per capita*, o autor definiu 20 agrupamentos de famílias e elaborou indicadores médios relativos ao acesso a algumas políticas sociais, segregando a análise entre as famílias pertencentes aos 25% mais pobres e aos 10% mais ricos. Por fim, analisou a relação de cada indicador entre os mais pobres e os

---

<sup>217</sup> O esforço dos autores encontra-se no estudo da qualidade de vida e da desigualdade nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Nesse sentido, o procedimento metodológico de Kuwahara e Piza (2010: 10) segue três passos: “O primeiro tratamento é a generalização de Sen aplicada aos dados de cada dimensão. Este procedimento consiste, basicamente, na sensibilização dos dados à desigualdade de sua distribuição, utilizando o índice de Atkinson como medida de desigualdade. O segundo tratamento é a geração de subíndices através da abordagem *fuzzy* aos dados generalizados. O terceiro procedimento é a agregação dos subíndices em um índice sintético de bem-estar através de um método que permita conferir ao índice a propriedade de consistência nos subgrupos.”

<sup>218</sup> Esse conceito será explorado mais à frente neste Capítulo.

<sup>219</sup> A proposta de Dedecca (2013) teve como ponto de partida os trabalhos de Dedecca (2009c), Dedecca (2010) e Dedecca e Trovão (2012).

mais ricos estabelecendo uma medida de distância relativa entre os dois estratos. Segundo o autor, a medida igual a “um” representa ausência de desigualdade entre os estratos em uma determinada dimensão social. Destaca-se que seu objetivo não era medir o tamanho das desigualdades, mas sim a situação e a evolução das distintas dimensões: condição de vida, mercado de trabalho, renda corrente, demografia e educação.

Com base nesse estudo, Trovão (2013) reconheceu a existência de outras dimensões a serem consideradas como: água/saneamento, energia, transporte, habitação, saúde, educação, alimentação, agrária (distribuição e acesso à terra), meio ambiente, previdência e trabalho. No entanto, a construção do conjunto dos indicadores propostos por esse autor baseou-se no Censo Demográfico, algumas delas não puderam ser incluídas e outras foram tratadas de forma diferente ao tratamento dado por Dedecca (2013), como é o caso da dimensão saúde, que teve sua análise baseada nas informações referentes à incidência de doenças (consideradas agravantes da condição social) entre os membros das famílias e da dimensão discriminação, que relaciona a diferença entre negros e brancos e mulheres e homens.<sup>220</sup>

Telles (2013), em trabalho realizado para o Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam), também faz uma análise multidimensional da desigualdade a partir de indicadores sociais e econômicos básicos (cobertura e qualidade), em distintas dimensões como: renda corrente, emprego, saúde, educação, distribuição de terra, alimentação, nutrição e participação cidadã. Utilizando distintas fontes de informação, sua abordagem parte de uma análise básica, sem a pretensão de criar um indicador sintético e sem qualquer sofisticação econométrica. No entanto, relaciona e apresenta dados importantes para o Brasil da década de 2000 com base em diversas publicações, dentre elas aquelas elaboradas pelas principais instituições brasileiras de estatística como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Baseando-se no estudo desenvolvido por Buainain *et al.* (2013) a respeito da pobreza rural, Cacciamali e Barbosa (2014), com o objetivo de ampliar sua análise para além da dimensão monetária, incorporaram ao debate da desigualdade uma abordagem que parte da condição de privação. Sua análise baseia-se na identificação das diferenças entre distintos estratos de renda *per capita* separados em “extremamente pobres”, “pobres”, “vulneráveis” e

---

<sup>220</sup> Os estudos de Dedecca (2013) e Trovão (2013) serviram de base para a elaboração da análise multidimensional complementar à ANIS que será explorada mais à frente neste capítulo, na qual foram consideradas as disparidades entre os extremamente pobres, os pobres e os 10% mais ricos da distribuição da renda domiciliar *per capita*.

“não pobres”, onde os critérios para essa nomenclatura foram respectivamente: famílias com renda *per capita* de até R\$ 70,00; famílias com até R\$ 140,00; famílias entre R\$ 140,01 e meio salário mínimo e, por fim, famílias com renda superior a  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo *per capita*.

Os indicadores de proporção simples e as dimensões definidas pelos autores são: 1) condições habitacionais (proporção de domicílios com acesso adequado ao abastecimento de água, saneamento e coleta de lixo); 2) ativos educacionais (taxa de analfabetismo da população adulta de 18 anos ou mais, taxa de analfabetismo dos jovens de 14 a 17 anos e a proporção de domicílios que contam com pelo menos um adulto com Ensino Médio completo); e 3) inserção produtiva (identificação dos domicílios com pelo menos metade de ocupados dentre as pessoas em idade ativa e taxa de formalização dos ocupados).

A comparação entre os estratos de renda familiar *per capita* a partir dessas privações dá uma ideia do nível de diferenciação entre esses grupos, em termos de privação, segundo as dimensões definidas pelos autores. Essa metodologia contribuiu para que esses chegassem à conclusão de que a redução da desigualdade regional entre o Nordeste e as demais regiões do Brasil não poderia desconsiderar a necessidade de se elaborar uma política coerente (no âmbito do Estado), “a partir de blocos de investimentos voltados para a redução da desigualdade em termos de infraestrutura básica e de acesso aos serviços sociais, especialmente educação, saneamento e saúde, para além dos programas de transferências de renda”. (Cacciamali, M. C. e Barbosa, A. F., 2014, p. 87)

Fica claro a partir desses estudos que o estudo da desigualdade sob a ótica multidimensional no Brasil carece de maior atenção. Como apontado anteriormente, o debate sobre esse tema no Brasil ainda se encontra focado na distribuição da renda, relegando a segundo plano a complexidade que esse fenômeno carrega, não só para a sua análise em si, mas também para o pensamento de estratégias para o seu enfrentamento.

### **3.4. Desigualdade Multidimensional: uma proposição a partir da Análise do Nível de Insuficiência Socioeconômica**

A sociedade capitalista moderna possui uma gama de necessidades que não são atendidas exclusivamente pela via do mercado, isto é, o atendimento de algumas dessas demandas depende do “não mercado” (bens e serviços públicos). Isso implica em se assumir que a renda corrente, seja ela oriunda do mercado de trabalho, assistência ou da previdência social, não é suficiente para estruturar o padrão de vida ou mesmo reduzir a desigualdade em

seu conceito mais amplo. Nesse sentido, os esforços para uma análise da desigualdade devem levar em conta a complexidade de um fenômeno que tem em sua dinâmica o avanço do sistema econômico capitalista, onde as transformações nas condições de produção, distribuição e vida da população expuseram a sociedade, não apenas a diversos riscos econômicos e sociais, como, também, a situações de insuficiência/privação no acesso a bens e serviços essenciais à reprodução social da vida, que dependem do “não mercado”.

A presente seção procura apresentar uma metodologia que não pretende esgotar a complexidade sobre o tema da desigualdade, mas que pode vir a contribuir para o debate no Brasil. Defende-se que, metodologicamente, a proposta a seguir combina elementos que podem orientar e tornar claros os avanços e os limites do processo recente no Brasil, bem como das ações tomadas por parte do poder público, que contribuíram para o enfrentamento da desigualdade. Como apontado anteriormente, o papel das instituições públicas nesse processo foi vital.

Parte-se da ideia de que a desigualdade é um fenômeno que se manifesta não apenas pela exposição da sociedade a determinados riscos socioeconômicos mas, principalmente, pela diferenciação entre grupos sociais ou indivíduos em termos de acesso a elementos que podem ter sua demanda atendida por duas vias: a do mercado (mercado de trabalho, renda e consumo de bens de uso individual) e a do “não mercado” (bens e serviços de uso coletivo). Essas duas vias afetam, respectivamente, as dimensões econômica e social da desigualdade. Optou-se por tratar a desigualdade a partir da ótica da insuficiência socioeconômica, que representa a privação total ou parcial no acesso aos elementos que conformam o fenômeno da desigualdade e/ou a exposição a certos riscos.<sup>221</sup> A metodologia consiste, com base nas informações disponíveis na pesquisa domiciliar do Censo Demográfico, na Análise do Nível de Insuficiência Socioeconômica (ANIS). A ANIS é uma abordagem multidimensional que permite a classificação dos domicílios brasileiros em

---

<sup>221</sup> Reconhece-se que a ótica da insuficiência socioeconômica é uma forma de abordagem da desigualdade que se mostra mais sensível aos cenários em que os bens e serviços não apresentam um grau elevado de universalização. Por exemplo, em países subdesenvolvidos, onde é reconhecida a deficiência no fornecimento de grande parte dos bens e serviços básicos à sociedade, acredita-se que a abordagem da desigualdade pela ótica da insuficiência seja capaz de apontar a segregação entre grupos sociais e as diferenças entre eles. No entanto, em países com elevado grau de universalização dos bens e serviços públicos, como no caso dos países onde o Estado de Bem-estar Social é desenvolvido, acredita-se que a abordagem da insuficiência socioeconômica possa subestimar a extensão e o grau da desigualdade multidimensional, devendo-se assim partir para formas de mensuração mais sensíveis às diferenças na dimensão econômica do fenômeno (mercado de trabalho, renda corrente, e patrimônios financeiro e imobiliário). Em outras palavras, pode haver casos em que a insuficiência é alta e a desigualdade é baixa, pois se está nivelando a população por baixo, e casos em que a insuficiência é baixa mas a desigualdade é alta, podendo estar circunscrita à dimensão econômica como distribuição da renda e do patrimônio.

distintos níveis de insuficiência e a criação de uma estratificação da sociedade (dos domicílios e de seus componentes) que possibilita a avaliação das diferenças entre os grupos formados. Essa estratificação da ANIS separa os domicílios<sup>222</sup> em níveis de insuficiência segundo cinco dimensões básicas: 1) mercado de trabalho e renda corrente; 2) consumo; 3) condição de habitação; 4) educação; 5) demografia.

As duas primeiras relacionam-se diretamente à dimensão econômica da desigualdade, isto é, ao atendimento das necessidades via mercado. Entende-se que a diferenciação de acesso ao mercado de trabalho (especialmente em seu segmento formal), à renda corrente e ao consumo são peças fundamentais para o entendimento do fenômeno multidimensional da desigualdade, mostrando-se relevantes para compor a ANIS. As outras dimensões referem-se aos problemas associados ao acesso diferenciado a determinados bens e serviços que não têm sua oferta garantida de forma única e exclusiva pela via do mercado. Como explicitado anteriormente, o acesso à renda não garante que a demanda por esses bens seja efetivada, pois grande parte de sua oferta exige a presença do Estado e da capacidade desse em garantir a infraestrutura social necessária à vida em sociedade.

Para cada uma das cinco dimensões aqui propostas, indicadores socioeconômicos permitem que se classifiquem as unidades domiciliares de acordo com o seu nível de insuficiência. Para essa metodologia, um domicílio mostra-se insuficiente caso ele não cumpra determinado requisito, definido pelo indicador socioeconômico. Caso um domicílio se mostre insuficiente em mais de uma dimensão, seu nível de insuficiência vai aumentando até alcançar o nível máximo, que é ser insuficiente em todas as dimensões.

A ANIS permite, assim, a identificação de seis níveis de insuficiência variando de “zero” a “cinco”. Zero indica que o domicílio não apresenta insuficiência em nenhuma

---

<sup>222</sup> Domicílio é “o local estruturalmente separado e independente que, na data de referência, destinava-se a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que estava sendo utilizado como tal. Os critérios essenciais para definir a existência de mais de um domicílio em uma mesma propriedade ou terreno são os de separação e independência, que devem ser atendidos simultaneamente. Entende-se por separação quando o local de habitação for limitado por paredes, muros ou cercas e coberto por um teto, permitindo a uma ou mais pessoas, que nele habitam, isolar-se das demais, com a finalidade de dormir, preparar e/ou consumir seus alimentos e proteger-se do meio ambiente, arcando, total ou parcialmente, com suas despesas de alimentação ou moradia. Por independência, entende-se quando o local de habitação tem acesso direto, permitindo a seus moradores entrar e sair sem necessidade de passar por locais de moradia de outras pessoas.” (IBGE, 2010, p. 307) Por sua vez, unidade doméstica é “a pessoa que morava sozinha ou o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, de dependência doméstica ou normas de convivência. Entendeu-se como dependência doméstica a situação de subordinação dos empregados domésticos e agregados em relação à pessoa responsável pelo domicílio e por normas de convivência as regras estabelecidas para convivência de pessoas que residiam no mesmo domicílio e não estavam ligadas por laços de parentesco nem de dependência doméstica.” (IBGE, 2010 p. 317) Optou-se pela utilização do domicílio como unidade de análise em decorrência de algumas variáveis como, por exemplo, a renda per capita só estarem disponíveis para o domicílio.

dimensão e cinco indica que o domicílio está na condição menos favorável, isto é, ele tem problemas em todas as cinco dimensões aqui definidas. Os níveis intermediários são definidos de acordo com o número de dimensões em que os domicílios apresentam insuficiência. Isso quer dizer que o nível “um” indica que o domicílio é insuficiente em apenas uma dimensão, o nível “dois” que ele apresenta insuficiência em ao menos duas dimensões e assim por diante.

No caso da primeira dimensão (mercado de trabalho e renda corrente) era de se esperar que, por representar uma parcela da dimensão econômica da desigualdade, a questão patrimonial (imobiliária ou financeira) fosse considerada. No entanto, como a presente proposta está pautada pela análise de informações contidas nas pesquisas domiciliares, essa esfera não pôde ser contemplada. Desse modo, a dimensão mercado de trabalho e renda corrente foi definida por três indicadores básicos: 1) renda familiar *per capita* inferior a ½ salário mínimo; 2) incidência de desemprego para a pessoa de referência; e 3) incidência de informalidade<sup>223</sup> para a pessoa de referência. Caso uma das condições acima seja verificada, o domicílio é classificado como insuficiente nessa dimensão.

A segunda dimensão refere-se ao acesso a determinados bens que estão diretamente associados à renda dos domicílios e sua capacidade de consumo e/ou de acesso ao crédito pessoal. Essa é, também, uma dimensão de natureza econômica que está relacionada à diferenciação de acesso pela via monetária (atendimento da necessidade via mercado) a determinados bens de consumo de caráter individual. Para sua medição, foram selecionadas quatro categorias e cinco bens, considerados relevantes: 1) televisão e/ou computador; 2) geladeira; 3) máquina de lavar; 4) telefone (fixo ou celular). Basicamente, esses bens garantem aos membros do domicílio o acesso a quatro componentes relevantes da vida cotidiana: à informação e ao entretenimento (televisão e computador), à segurança dos alimentos (geladeira), à redução da jornada doméstica de trabalho (máquina de lavar) e à comunicação (telefone fixo ou celular). Caso o domicílio não possua acesso a qualquer uma dessas quatro categorias, esse é classificado como insuficiente nessa dimensão.

A terceira diz respeito aos bens de caráter público (de uso coletivo) que não são acessados exclusivamente pela via monetária no âmbito do mercado, podendo ser ou não garantidos pelo Estado. Em outras palavras, a oferta por bens e serviços de caráter coletivo, além de não poder ser garantida pelo simples acesso à renda, exige a presença ativa do Estado em seu fornecimento. Portanto, optou-se pela escolha de indicadores de acesso a três bens/serviços essenciais à vida: 1) água encanada; 2) energia elétrica; e 3) rede coletora de

---

<sup>223</sup> Informalidade é definida por trabalho segundo o critério de não contribuição à previdência social.

esgotamento sanitário. Todos esses indicadores permitem que se avalie se um domicílio apresenta dificuldade de acesso a esse tipo de bem/serviço, o que representa um alerta para o poder público no sentido de ampliar a sua oferta de forma a que se alcance uma menor desigualdade em termos de acesso, reduzindo o nível de insuficiência dos domicílios. Desse modo, um domicílio é insuficiente nessa dimensão se ele não tiver acesso a pelo menos dois bens e/ou serviços.

A educação é a quarta dimensão a ser considerada para o entendimento do quadro de desigualdade multidimensional. Desse modo, os indicadores selecionados que definem se um domicílio é ou não insuficiente quanto a essa dimensão são: 1) incidência de analfabetismo para a pessoa de referência do domicílio; 2) ausência escolar entre crianças e adolescentes de 7 a 17 anos de idade; e 3) ausência de ensino superior em ao menos um membro do domicílio. A inserção do domicílio em ao menos uma das condições acima qualifica-o como insuficiente nessa dimensão.

Por fim, a última dimensão que compõe a ANIS foi denominada de demográfica. A característica dessa dimensão não é representar mais um nível em termos de insuficiência da ANIS e, sim, uma situação de fragilidade e/ou de risco socioeconômico a que os domicílios possam estar submetidos. Os indicadores que a definem são: 1) presença de idoso sem acesso a alguma forma de aposentadoria ou pensão; 2) mais da metade dos membros do domicílio não serem pessoas ativas; 3) presença de crianças menores de 6 anos; e 4) presença de mãe com algum filho nascido morto. Em outras palavras, essa dimensão indica situações de agravamento da condição de insuficiência, devido aos cuidados especiais com os idosos e com as crianças, além das situações em que muitas das pessoas do domicílio dependem da renda de poucos e aos problemas associados à mortalidade infantil, que servem de *proxy* para a dimensão da saúde. Dessa forma, a ocorrência de ao menos uma dessas condições, representa que o domicílio se encontra em uma “condição de insuficiência” nessa dimensão ou, mais precisamente, exposto a determinado risco.

De forma sintética, esses são os indicadores que conformam cada dimensão. A agregação dos domicílios em níveis de insuficiência, bem como a análise da participação desses níveis, permite uma análise multidimensional da realidade brasileira através do tempo. Essa metodologia pode ser pensada como uma ferramenta capaz de mostrar o processo evolutivo do quadro de insuficiências da sociedade, colaborando para o entendimento da desigualdade como um fenômeno multidimensional, que se associa à ótica da insuficiência/privação, e para a avaliação das especificidades do processo recente no Brasil. A metodologia apresentada contribui ao debate sobre o processo recente de redução da

desigualdade, evidenciando a necessidade de se ampliar o escopo da análise para além do enfoque da renda e permitindo que se identifiquem a amplitude e a profundidade desse processo, isto é, se esse esteve circunscrito apenas à dimensão econômica ou se houve mudanças importantes para a redução da desigualdade em outras dimensões, como aquela ligada ao acesso de bens e serviços públicos.

Essa nova metodologia apresenta algumas vantagens. A primeira delas é a sua capacidade de desagregação, isto é, a ANIS chega ao nível da unidade domiciliar, indicando a qual nível o domicílio pertence, o que possibilita abordagens para além das análises social e econômica, podendo contemplar novas dimensões da desigualdade como: a regional, de cor/raça, geracional (podendo-se levar em consideração a idade da pessoa de referência), níveis de escolarização, de gênero, dicotomia rural/urbana etc. A ANIS também se diferencia por não propor a criação de um indicador sintético. Ela cria a possibilidade de distribuir as unidades domiciliares e, por meio de distintos indicadores, identificar o nível de insuficiência para cada unidade, o que por si só representa um indicativo do seu posicionamento relativo entre os domicílios brasileiros.

Como se está propondo uma análise e não a construção de um indicador sintético, outra vantagem da ANIS é a possibilidade de segregação dos domicílios e a identificação das dimensões específicas em que esses estão e se apresentam problemas. Isso permitiria aos gestores de políticas públicas identificarem o problema e decidir a melhor forma de enfrentá-lo. Em outras palavras, permite aprofundar a análise evidenciando as especificidades dos grupos, como esses se distribuem, e quais dimensões merecem maior atenção. Por chegar ao nível domiciliar, a ANIS permite que se conheçam, por exemplo, os problemas associados às desigualdades regionais o que, por sua vez, possibilitaria que se estudassem com maior atenção os domicílios inseridos no nível de insuficiência mais elevado (Nível 5). Ao avaliar sua participação em determinadas regiões ou Estados brasileiros, possibilitaria que se concebiam políticas públicas para o desenvolvimento de determinadas regiões. A ANIS dá a possibilidade para que, ao se identificar os problemas associados aos grupos específicos, se faça uma opção em termos de condução e elaboração de política pela focalização e/ou universalização. Também traz a vantagem de ser capaz de acompanhar a dinâmica do fenômeno da desigualdade ao longo do tempo, dependendo única e exclusivamente da comparabilidade das informações das pesquisas utilizadas. Por fim, mostra-se flexível à incorporação de novos indicadores e dimensões, podendo ser submetida ao debate com a sociedade civil, abrindo espaço para incorporar os elementos para mensurar as demandas reais da população.

De forma geral, a análise do número de domicílios segundo níveis de insuficiência foi concebida para que, de alguma maneira, se pudesse orientar a ação do Estado de forma a que esse ampliasse sua participação na condução de políticas públicas com o objetivo maior de redução da desigualdade multidimensional.

As duas próximas seções tratarão do período da década de 2000 em diante, em que se observou uma tendência favorável à redução da desigualdade, que recolocou nas esferas acadêmicas e de governo a importância desse tema. No entanto, grande parte dos estudos que trataram esse tema ficou restrita à dimensão econômica da desigualdade e, mais precisamente, à da distribuição da renda corrente, proveniente do mercado de trabalho e da assistência e/ou da previdência sociais. Por entender que a desigualdade é um fenômeno multidimensional, optou-se por tratar o tema separadamente, de forma que se esclareçam os limites e as especificidades que o processo nesse período apresentou, bem como as limitações que uma abordagem circunscrita à renda corrente possui. A próxima seção, então, dedicar-se-á à dimensão da renda e a subsequente complementar a análise, incorporando outras dimensões da desigualdade a partir da metodologia proposta.

### **3.5. A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**

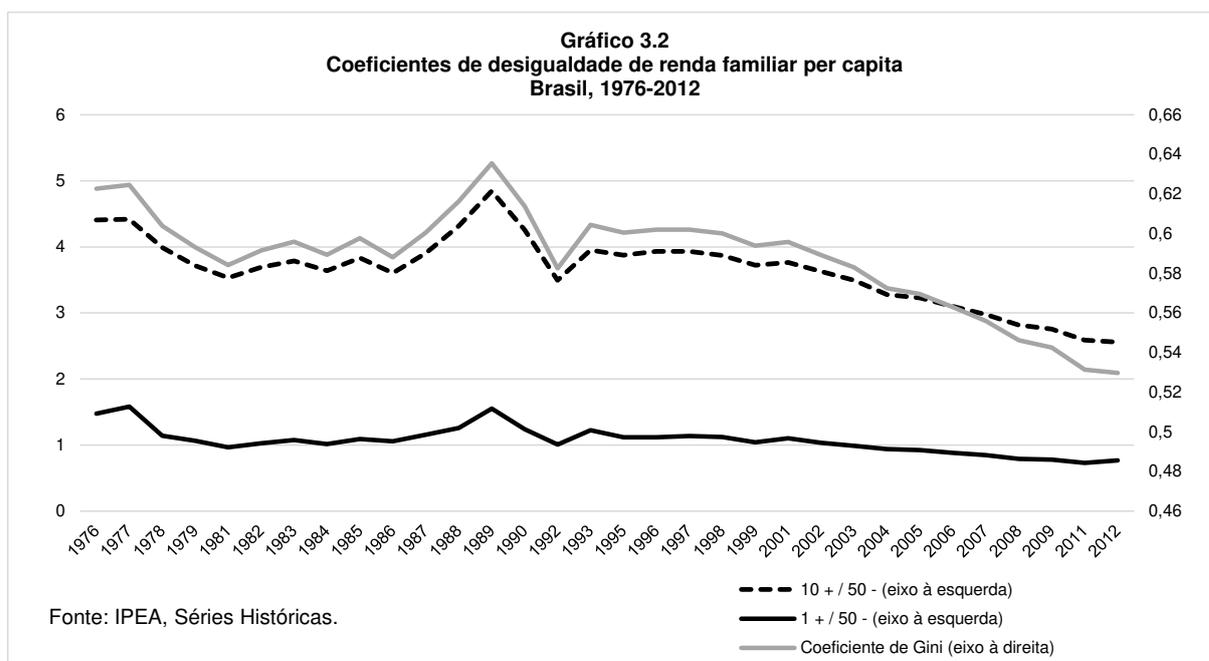
Antes de se abordar o processo recente de redução da desigualdade de renda no Brasil, é necessário fazer uma distinção entre dois conceitos básicos: distribuição pessoal e funcional da renda. O conceito pessoal refere-se à diferença em termos de renda corrente entre as pessoas. Normalmente, essa renda é mensurada pelas informações referentes ao trabalho (salário, ordenado, remuneração do trabalho autônomo e *pro-labore*), ao sistema de proteção social (aposentadoria, pensão, auxílios e transferências sociais de renda) e à propriedade de ativos (juros e aluguéis).

Em geral, as pesquisas domiciliares não questionam os declarantes a respeito dos rendimentos obtidos na forma de valorização de ações e títulos, rendimentos de aplicações financeiras e lucros retidos derivados de participação societária. Também não são captados os rendimentos não monetários, como subsídios, vale alimentação, planos de saúde e de previdência pagos pelas empresas, utilização de automóveis cedidos pelas mesmas, ou mesmo os gastos com gasolina e manutenção ou os decorrentes da utilização de meio de transporte cedido pela empresa.

O segundo conceito (distribuição funcional) foca a estrutura de apropriação da renda, também denominada de apropriação primária de renda. Essa apropriação da renda pode

se dividir em três formas: (i) excedente bruto das empresas, (ii) remuneração do trabalho e (iii) impostos e contribuições sociais. Para a contabilidade da renda disponível é deduzida a renda enviada ao exterior, inclusive aquela realizada via importação, e adicionada à recebida do exterior, inclusive aquela de exportação. A distribuição funcional é construída, portanto, a partir de uma das óticas de mensuração do produto interno bruto, devendo captar todas as formas de apropriação de renda, seja pelas pessoas, empresas ou famílias. Assim, ao se falar em redução da desigualdade de renda, deve-se ter em mente de que forma de distribuição da renda se está falando.

Diferentes coeficientes indicam que houve uma melhoria da distribuição pessoal da renda, dentre 1976 a 2012.<sup>224</sup> No entanto, identificam-se claramente quatro subperíodos nesse processo. Da metade dos anos 1970 ao início dos 1980 é nítida a redução da concentração de renda. Esse movimento reverte-se no início dos anos 1980, onde há uma sensível piora dos indicadores de desigualdade, decorrentes dos problemas econômicos e sociais no contexto da crise da dívida. A década de 1990 ficou marcada pela estabilidade da desigualdade de renda, com um movimento de aumento nos primeiros anos e uma redução suave nos anos seguintes, após a estabilização inflacionária de meados da década de 1990. Somente a partir de 2001 é que a melhoria da distribuição pessoal da renda se deu de forma mais expressiva e sustentada.



<sup>224</sup> Ver sobre outros coeficientes e indicadores de desigualdade de renda em Soares (2006).

O cenário da década de 2000, como mostrado anteriormente, permitiu a redução da desigualdade de renda corrente, principalmente pela melhoria das condições no âmbito do mercado de trabalho e a ampliação das políticas públicas ligadas ao sistema de proteção social como: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Previdência Rural, valorização do salário mínimo e o Bolsa Família.<sup>225</sup> Soares (2006) aponta que entre 2001 e 2004  $\frac{1}{4}$  da queda da desigualdade de renda foi resultado dos programas de transferência de renda e os outros  $\frac{3}{4}$  se deveram à queda da heterogeneidade dos rendimentos do trabalho, indicando que a sustentação desse processo dependeria do dinamismo econômico e da capacidade de se fortalecer a redução da desigualdade de renda pelas melhores condições do mercado de trabalho. (Ver Gráfico 3.2)

No entanto, faz-se necessário notar que, no processo de redução da desigualdade de renda nas últimas décadas, a queda do Índice de Gini deu-se por desempenhos diferenciados dos níveis de rendimento real dos distintos estratos de renda. As implicações de cada um desses processos são completamente diferentes para o padrão de vida de cada estrato. Segundo Soares (2006), entre 1995 e 2004, a redistribuição de renda que ocorreu na sociedade brasileira deu-se a partir do ganho dos 70% mais pobres em contrapartida a uma perda dos 30% mais ricos. Isso representa uma melhora da distribuição de renda sem aumento de bem-estar, pois a diminuição das diferenças de renda ocorreu com queda da renda média.<sup>226</sup>

Para Dedecca (2010), a desigualdade de renda no Brasil desse período deu-se da seguinte forma: entre 1993 e 1998 a redução ocorreu concomitantemente a uma deterioração da estrutura de rendimentos, com o empobrecimento de parte predominante da população ocupada no mercado de trabalho e com elevação do desemprego. Sua continuidade entre 1998 e 2003 decorreu da queda na renda dos estratos superiores da distribuição e da proteção aos estratos inferiores pela valorização do salário mínimo. Para o autor, o quadro do período 1998-2003 deve ser considerado problemático, pois a redução do Índice de Gini expressou uma tendência de desvalorização de boa parte dos níveis de remuneração e reiterou a condição estrutural de baixos salários, que caracterizou historicamente o mercado de trabalho brasileiro.<sup>227</sup>

O período de 2003 a 2008 apresentou uma especificidade: o cenário relativamente mais favorável à base de estrutura de renda, indicado pela redução do coeficiente de Gini e

---

<sup>225</sup> Ver Salm (2006), Dedecca (2010), Hoffmann (2013) e Hoffmann (2014).

<sup>226</sup> Ver Soares (2006).

<sup>227</sup> Essa visão corrobora o quadro apresentado na seção sobre as heranças históricas. Ver também Baltar e Proni (1996), Soares (2006) e Dedecca (2010).

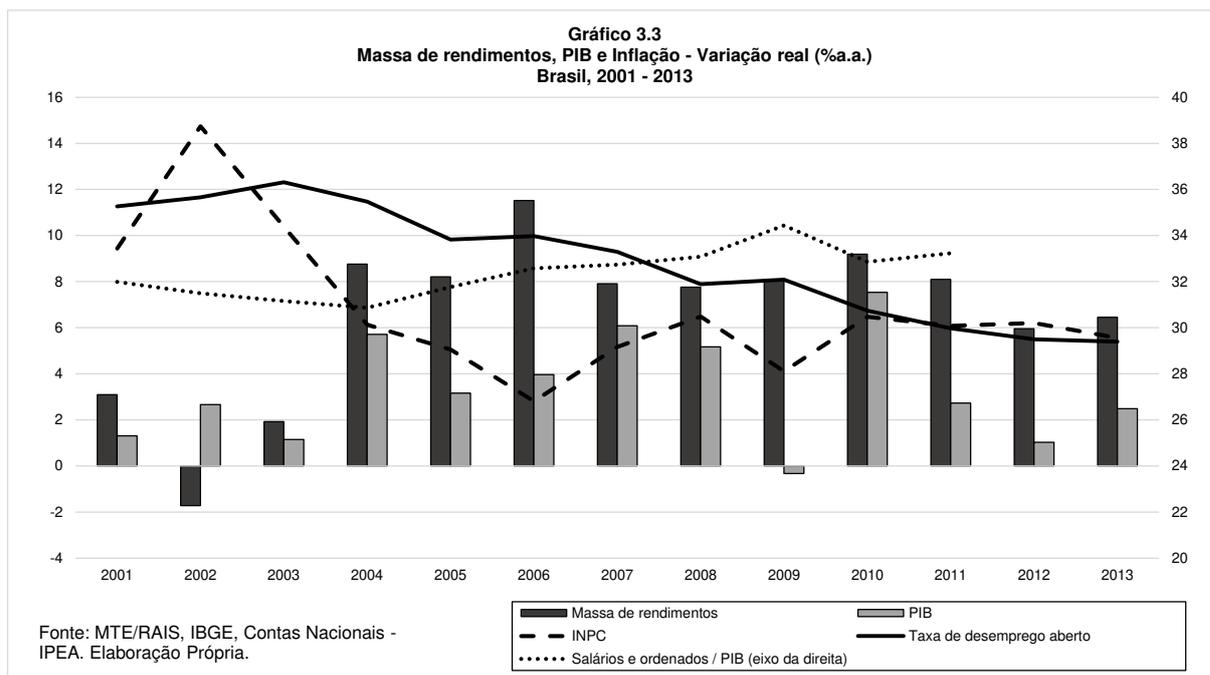
pelas relações do 1% e dos 10% mais ricos com os 50% mais pobres, ocorreu *pari passu* à recuperação de todos os níveis de rendimentos do trabalho, um movimento inédito na história brasileira. Para Dedecca (2010), houve pela primeira vez uma redução da desigualdade de renda sem desvalorização do mercado de trabalho e com elevação da renda média e do bem-estar. Desse modo, a queda da desigualdade de renda ocorreu devido a um aumento relativamente maior das remunerações dos estratos inferiores, em comparação ao topo da estrutura de renda.

O Gráfico 3.2 indicou que a década de 2000 foi marcada por uma tendência mais acentuada de melhoria da distribuição pessoal da renda, indicando a possibilidade de continuidade do processo nos primeiros anos da década de 2010. A diferença, em termos de renda familiar *per capita*, entre os 10% mais ricos e os 50% mais pobres, reduziu-se de mais de três vezes e meia para menos de duas vezes e meia, melhorando a distribuição de renda em favor das camadas da base da pirâmide. O Índice de Gini, por sua vez, apresentou uma queda de 10% em pouco mais de uma década, corroborando o ambiente favorável traçado anteriormente.

O Gráfico 3.3 também apresenta um cenário favorável do ponto de vista da distribuição funcional da renda, pois indica que, com exceção de 2002, em todos os anos do período de 2001 a 2013 o crescimento real da massa de rendimentos do emprego formal foi superior ao crescimento do PIB, indicando um aumento da participação dos salários na renda nacional.<sup>228</sup> Esse movimento foi confirmado pelas informações das Contas Nacionais que, apesar da queda entre 2001 e 2004, apresentaram um aumento da participação dos salários e dos ordenados no PIB, que passou de 30,9% para 33,2% entre 2004 e 2011, respectivamente. A queda no ritmo de crescimento do produto em 2009 refletiu-se nos resultados das Contas Nacionais, que apresentaram uma redução da participação da renda do trabalho, contrariando as informações da RAIS, que mostraram um crescimento da massa salarial naquele ano. Não se pode deixar de afirmar que essa melhor distribuição funcional da renda se deu em um contexto de inflação relativamente estável e de queda da taxa de desemprego.

---

<sup>228</sup> Ver, também, Bastos (2012).



Quanto à dimensão econômica da desigualdade, destaca-se que o crescimento da atividade econômica permitiu a criação de condições favoráveis do ponto de vista do mercado de trabalho, a partir do crescimento do emprego, da ampliação da formalização, da recuperação real dos salários e da valorização do salário mínimo, principalmente após 2004, o que proporcionou uma melhora das distribuições pessoal e funcional da renda corrente.

Esse cenário levou diversos estudos a concentrarem seus olhares nessa dimensão, buscando encontrar elementos capazes de explicar os determinantes da queda da desigualdade da renda nos anos 2000. Sob esse aspecto, algumas interpretações merecem destaque. O relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2006) destaca cinco determinantes para a queda da desigualdade da renda familiar *per capita*: 1) características demográficas das famílias – houve uma homogeneização demográfica no interior dos grupos de renda; 2) transferências de renda – expansão do valor e da cobertura de transferências como pensões e aposentadorias públicas, Benefício de Prestação Continuada (BPC), e Bolsa Família; 3) remuneração de ativos – pouco ou nenhum peso para a queda da desigualdade; 4) acesso ao trabalho, desemprego e participação no mercado de trabalho, que apresentaram baixo peso para a melhora da desigualdade; e 5) distribuição dos rendimentos do trabalho – indicando que a diminuição da disparidade dos rendimentos do trabalho explica metade da queda na desigualdade de renda familiar do período, sendo influenciada positivamente pela diminuição das diferenças de gênero, de nível educacional e de localização espacial.

Já Salm (2006) aponta que o movimento de redução da desigualdade de renda no início da década de 2000 precisa de um olhar mais atento. Para o autor, não se pode diminuir o peso dos fatores estruturais para a redução da desigualdade, como, por exemplo, o papel do Estado Nacional. Não se pode deixar, também, de levar em conta a importância do crescimento econômico e das alterações na estrutura produtiva que resgatou uma parcela da mão de obra de atividades de baixa produtividade. Além disso, as mudanças nos preços relativos afetaram de forma diferenciada ricos e pobres.

De modo geral, a especificidade da década de 2000, no que diz respeito ao processo de redução da desigualdade de renda, não se restringe ao fato de esse ter ocorrido em um ambiente de recomposição do rendimento médio da população, nem à melhor distribuição dos rendimentos do trabalho. Nesse período, ocorreu também a redução da pobreza monetária, beneficiada pela geração expressiva de empregos, pela elevação sistemática dos salários de base da pirâmide social, pela valorização do salário mínimo e pelas políticas públicas do sistema de proteção social (previdência e transferência direta de renda).<sup>229</sup>

Barros *et al.* (2010) apresenta outro ponto de vista. Para os autores, a redução da desigualdade de renda no Brasil ocorreu, em grande medida, por mudanças na renda do trabalho associadas às melhorias no capital humano da força de trabalho, devido a uma alteração positiva dos níveis educacionais. Aponta, também, que uma parcela não desprezível da queda da desigualdade de renda esteve associada à redução dos graus de discriminação (cor e gênero) e de segmentação no mercado de trabalho (setores de atividades e regiões). Quanto a esse aspecto, destaca-se que os autores diminuem o peso do cenário econômico e das decisões por parte do Estado de incentivo ao crescimento e de valorização real do salário mínimo, que contribuíram para a redução da desigualdade de renda. Apontam que a educação, com base na teoria do capital humano, é a fonte principal para a redução da desigualdade.

Isto é, a competição entre os trabalhadores no interior do mercado de trabalho garantiria àqueles mais aptos ou mais qualificados (com maiores méritos) a oportunidade de receber maiores salários. Essa ideia, além de desconsiderar que a desigualdade é um fenômeno muito mais complexo, ainda nega que, como demonstrou Keynes, o nível de emprego depende das decisões dos agentes no âmbito da produção, fora do mercado de trabalho, o que implica em se assumir que a educação não é capaz, *per se*, de garantir melhores empregos/salários se a dinâmica econômica não for tal que possibilite a ampliação do nível de emprego.

---

<sup>229</sup> Ver Dedecca (2013).

Deve-se destacar que, no final de 2008, o Brasil entrou em um período de incerteza sobre a continuidade do processo de redução da desigualdade de renda devido à crise internacional que impactou sobremaneira não só o Brasil, mas toda a economia mundial. Essa incerteza esteve associada à possibilidade de sustentação do ritmo de crescimento econômico observado até 2008 e a capacidade de manutenção das políticas sociais de transferência de renda e da política de valorização do salário mínimo, que poderiam ser impactadas pelo baixo dinamismo da atividade econômica.

Hoffmann (2013) considera que a redução da desigualdade de renda corrente entre 2003 e 2011 deveu-se ao fortalecimento e à ampliação dos mecanismos progressivos de distribuição de renda como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o que corrobora a preocupação quanto à manutenção desses mecanismos em um contexto de crise. Porém, as informações disponíveis nas pesquisas domiciliares têm indicado uma continuidade desse processo. Segundo Hoffmann (2014), distintos índices de concentração de renda, com exceção do Índice de Theil (mais sensível a mudanças na cauda direita da distribuição), que mostrou um leve aumento entre 2011 e 2012, indicaram uma redução da concentração de renda no Brasil no período pós crise.

Com base nessas considerações, pode-se afirmar que o Brasil vivenciou um momento inédito em sua história. Tanto em termos de distribuição pessoal quanto funcional da renda corrente, os indicadores apontaram para uma tendência de redução da desigualdade em sua dimensão econômica. Os fatores que contribuíram para isso foram a melhora no acesso ao mercado de trabalho, em especial em seu segmento formal, a elevação do nível de emprego com redução do desemprego e a expansão da renda. Essa por sua vez, garantiu uma maior capacidade de consumo das famílias, que, associada à ampliação do crédito, permitiram o acesso de milhões de pessoas a determinados bens de consumo de uso individual. Uma grande quantidade de pessoas deixou a condição de miséria e de pobreza monetárias. Ademais, a melhoria dos níveis de renda dos estratos intermediários da distribuição permitiu que muitas pessoas ascendessem socialmente às classes médias da distribuição da renda.<sup>230</sup>

De modo geral, a redução da desigualdade de renda de 2000 em diante esteve associada à continuidade dos programas de transferência de renda, à manutenção da política de valorização do salário mínimo<sup>231</sup> e à contínua redução do desemprego, em um ambiente de

---

<sup>230</sup> Ver Dedecca *et al.* (2014c).

<sup>231</sup> A valorização do salário mínimo é referência para o piso da previdência social, o que significa que a valorização desse piso também contribui para a diminuição da desigualdade. Segundo Hoffmann (2014), os rendimentos de aposentadorias e pensões pagas pelo sistema de previdência do INSS ou do regime especial de

crescimento econômico. As evidências apontam que esse avanço conquistado na dimensão econômica da desigualdade pode encontrar grandes obstáculos com a redução do ritmo de crescimento da atividade econômica e o provável cenário depressivo que se apresenta para o ano de 2015. O Brasil, nesse cenário, que se soma à redução dos investimentos, certamente encontrará um grande desafio pela frente, cujo primeiro ponto será reverter a tendência de elevação do desemprego que decorre da redução da atividade econômica. A queda da arrecadação tributária por parte do Estado devido ao baixo dinamismo já tem colocado em xeque a capacidade de financiamento das políticas sociais e, de modo geral, o modelo de crescimento baseado no consumo.

A melhoria das distribuições pessoal e funcional da renda, no contexto de crescimento econômico dos anos 2000, beneficiou-se da relativa estabilidade inflacionária e do chamado bônus demográfico. As menores taxas de fecundidade ocorreram conjuntamente com a ampliação da parcela da população em idade economicamente ativa e a redução da razão de dependência.<sup>232</sup> Como apontado anteriormente, a manutenção da queda da desigualdade de renda dependerá da capacidade de se sustentar uma dinâmica econômica que permita ao mercado de trabalho absorver o aumento da população, ainda que essa esteja crescendo em ritmo menos acelerado.

Resta saber se a redução da desigualdade de renda, com os limites à sua continuidade no longo prazo, ao basear-se em um padrão de crescimento orientado pela ampliação da renda e do consumo, foi acompanhada de uma redução para além de sua dimensão econômica (distribuição da renda corrente). Em outras palavras, deve-se explorar se os resultados observados para essa dimensão apresentaram uma contrapartida em outras dimensões do fenômeno da desigualdade, isto é, se houve uma redução da desigualdade associada à insuficiência/privação no acesso a bens e serviços públicos de uso coletivo, intimamente relacionados à dinâmica dos investimentos em infraestrutura social.

---

funcionários públicos que se encontravam próximas ao valor do salário mínimo mostraram-se importantes para a redução da desigualdade de renda no Brasil do período de 2001 a 2012.

<sup>232</sup> Segundo IPEA (2010), a redução da dependência diminuiu o peso econômico da inatividade e a população em idade ativa, ao produzir, cria recursos adicionais que podem ser revertidos em poupança e/ou investimentos, importantes para o desenvolvimento do país.

### **3.6. A redução da desigualdade no Brasil: uma abordagem multidimensional**

Este capítulo tem procurado contribuir ao debate da desigualdade, não apenas por evidenciar os limites que o processo recente de redução da desigualdade de renda no Brasil carregou, mas, também, por evidenciar a necessidade de se alcançar uma redução da desigualdade que vá além de sua dimensão econômica. Para tanto, uma análise que parta da concepção da desigualdade enquanto um fenômeno multidimensional é fundamental para entender os desdobramentos do processo ocorrido no Brasil após 2000. Em grande medida, essa forma de abordagem da desigualdade contribui para a concepção de estratégias mais amplas, no âmbito das políticas públicas, para o seu enfrentamento.

Evidenciou-se que grande parte do debate recente sobre a queda da desigualdade esteve pautada em sua dimensão econômica, isto é, nos fluxos de renda ou, mais precisamente, na renda corrente auferida pela população nas formas de rendimento do trabalho e da proteção social. Esse debate também não levou em conta o sistema de tributação que incide sobre a renda e nem os ganhos derivados dos estoques – ativos financeiros e patrimônios.<sup>233</sup> É evidente a existência de uma relação entre a renda corrente e o patrimônio das famílias e, por esse motivo, seria de suma importância a análise da desigualdade patrimonial, financeira ou imobiliária, não apenas por sua importância ao proporcionar rendimentos aos seus detentores, mas, também, pela própria perpetuação da desigualdade pela posse de ativos.

A desigualdade também se manifesta no desequilíbrio de poder econômico derivado da posse de patrimônio que, além de se traduzir em ganhos correntes pelas rendas que o patrimônio possibilita, a propriedade dos ativos pode se traduzir em aumento da desigualdade por sua valorização ao longo do tempo. Destaca-se que as informações referentes à posse de ativos no Brasil, com origem nas declarações do imposto de renda junto à Receita Federal do Brasil, são sigilosas. Seria necessária uma pesquisa nos moldes da

---

<sup>233</sup> De acordo com Dedecca (2013: 137), apenas recentemente tem sido objeto de maior preocupação, entre economistas e sociólogos, os problemas oriundos da desigualdade em termos de estoque de riqueza (patrimonial), bem como dos rendimentos que essa riqueza pode produzir para seus proprietários. Para ele, isso se deu em grande medida à “crescente financeirização da riqueza produzida desde os anos 80 e que se encontra na raiz da crise atual”. Afirma, também, que “o tratamento dessa dimensão da desigualdade econômica encontra enormes dificuldades, em razão da pouca disponibilidade de dados para a análise. Somente os EUA possuem e divulgam informação sistemática sobre a distribuição de patrimônio”.

Survey of the Consumer Finances (SCF)<sup>234</sup>, realizada pelo *Federal Reserve* nos Estados Unidos para auferir a desigualdade patrimonial brasileira.<sup>235</sup>

Dessa forma, como grande parte dos estudos sobre a desigualdade no Brasil utilizam como fonte as informações disponíveis nas pesquisas domiciliares, a dimensão patrimonial não pode ser tratada, o que faz com que a renda corrente, oriunda da renda do trabalho, das aposentadorias e/ou da proteção social, assumam um papel de destaque na dimensão econômica do fenômeno da desigualdade.

Mesmo reconhecendo-se as limitações das informações domiciliares no Brasil, o presente Capítulo propõe-se a utilizá-las para dar um passo além no estudo da desigualdade. Isso será feito em duas etapas: a primeira é uma análise multidimensional da desigualdade, a partir da utilização de um conjunto de indicadores básicos segundo algumas dimensões definidas; a segunda é a utilização da ANIS e sua estratificação de famílias. Cabe destacar que ambas estão condicionadas às informações disponíveis nos levantamentos domiciliares dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, o que inviabiliza qualquer tipo de análise sobre a desigualdade patrimonial, mobiliária ou financeira.

Como discutido, a dimensão social apresenta-se na forma de acesso a bens e serviços públicos de uso coletivo, o que faz com que essa exija um olhar especial sobre uma parcela específica da população que se encontra em situação de desvantagem. Num cenário teórico ideal, a gama de bens a ser considerada contemplaria bens e serviços como: água/saneamento, energia, habitação, transporte, educação, saúde, alimentação, distribuição e acesso à terra, meio ambiente, cultura, lazer, segurança, previdência e trabalho.<sup>236</sup> No entanto, como a análise aqui proposta parte das informações censitárias, muitos desses elementos não podem ser contemplados.

A primeira abordagem que se pretende apresentar para aprofundar o entendimento do processo recente no Brasil é uma análise multidimensional baseada no trabalho prévio desenvolvido por Trovão (2013), que contempla um conjunto de indicadores socioeconômicos separados por distintas dimensões.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Sobre a desigualdade patrimonial nos países desenvolvidos, ver Dedecca (2012).

<sup>235</sup> A respeito da dificuldade de se estudar a desigualdade patrimonial no Brasil, ver o estudo de Calixtre (2014), que propõe uma abordagem alternativa a partir das informações de patrimônio de candidatos a vereador e prefeito disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>236</sup> Cabe destacar que nem todas essas dimensões podem ser exploradas pelos levantamentos domiciliares dos Censos demográficos.

<sup>237</sup> As definições e justificativas das escolhas dos indicadores estão presentes no Anexo I.

**Tabela 3.4**  
**Indicadores socioeconômicos para uma análise multidimensional da desigualdade**  
**Brasil, 2000 - 2010**

	Extrema Pobreza		Pobreza		10% mais ricos	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
<b>Mercado de Trabalho e Renda</b>						
Taxa de desemprego	22,5	24,8	22,2	15,9	5,0	2,0
Taxa de formalização	9,8	4,6	21,2	33,0	64,7	80,3
Taxa de assalariamento	60,3	48,0	68,6	73,1	62,1	67,2
Incidência do trabalho agrícola	40,3	19,3	30,8	19,9	2,7	2,9
Incidência da previdência social	13,1	3,3	21,3	17,5	41,0	37,8
Incidência de programas sociais	3,2	81,4	2,8	51,0	1,3	0,5
Incidência da renda do trabalho	74,8	37,0	79,2	74,5	86,3	85,5
Participação da renda do trabalho na renda total	76,2	37,1	77,0	72,1	77,9	71,3
<b>Condições de Vida e Consumo</b>						
Densidade de morador por dormitório	2,7	2,3	2,5	2,1	1,4	1,2
Densidade de morador por banheiro	13,3	6,8	8,1	4,9	1,3	1,1
Proporção de famílias sem parede apropriada	-	14,8	-	7,3	-	0,3
Proporção de famílias sem banheiro exclusivo do domicílio	58,4	35,6	41,1	17,4	0,9	0,2
Proporção de famílias sem rede apropriada de esgoto	42,9	55,4	44,5	48,9	7,9	8,2
Proporção de famílias sem água encanada	23,3	29,7	15,5	14,7	0,6	0,4
Proporção de famílias sem coleta lixo apropriada	59,8	49,7	45,3	28,2	2,8	1,5
Proporção de famílias sem acesso à energia elétrica	23,5	7,1	14,4	3,1	0,2	0,0
Proporção de famílias sem televisão	38,8	16,1	26,7	8,5	1,1	0,8
Proporção de famílias sem máquina de lavar	95,1	91,7	91,5	80,6	22,3	14,3
Proporção de famílias sem geladeira	57,4	29,5	39,8	14,5	1,0	0,6
Proporção de famílias sem telefone (fixo ou celular)	94,9	44,0	90,5	24,5	11,9	0,7
Proporção de famílias sem computador	98,5	95,6	98,5	87,4	51,3	18,2
Proporção de famílias sem internet no domicílio	-	1,8	-	5,0	-	4,9
Proporção de famílias sem veículo particular	94,1	77,3	90,8	71,1	19,1	14,5
<b>Educação</b>						
Taxa analfabetismo	45,7	22,5	38,4	15,8	6,2	1,0
Taxa escolarização crianças 6 a 14 anos	87,7	95,8	89,8	96,3	98,9	98,4
Defasagem escolar (6 a 14 anos)	60,0	52,9	56,5	49,1	31,5	35,6
Incidência do ensino médio completo	2,5	8,5	4,8	15,4	38,9	31,4
Incidência do Ensino Superior	2,4	0,4	2,0	0,9	36,7	52,7
<b>Demografia</b>						
Razão dependência	99,5	80,1	83,1	69,0	31,3	28,5
Tamanho médio das famílias	5,7	4,6	5,0	4,4	2,9	2,5
Proporção de famílias com chefe feminina	19,3	41,4	21,9	40,1	25,8	35,8
Proporção de famílias com residência inferior a 4 anos	3,4	2,4	3,8	3,1	5,4	6,5
Proporção de famílias com chefe de não brancos	69,9	74,7	63,9	68,1	15,8	22,1
Proporção de domicílios localizados em área rural	46,8	48,6	34,8	28,9	2,8	2,5
Proporção de Domicílios pertencentes à Região Nordeste	61,5	66,7	48,8	47,8	10,5	12,7
<b>Saúde - Agravantes da Condição Social (em proporção de famílias %)</b>						
Com uma ou mais pessoas com dificuldade permanente de enxergar	34,1	44,5	33,2	44,6	14,4	27,1
Com uma ou mais pessoas com dificuldade permanente de ouvir	12,0	13,6	12,3	14,7	7,4	9,7
Com uma ou mais pessoas com dificuldade permanente de caminhar ou subir degraus	15,1	15,9	16,1	18,1	8,5	11,1
Com uma ou mais pessoas com deficiência mental/intelectual permanente	-	4,7	-	5,4	-	1,6
<b>Discriminação</b>						
Diferença dos rendimentos entre mulheres e homens	64,6	66,7	67,2	65,0	50,7	61,3
Diferença dos rendimentos entre negros e brancos	97,8	102,5	89,7	87,6	76,2	80,6
Proporção de crianças negras em defasagem escolar	70,7	56,0	66,4	52,1	38,1	38,2
Proporção de crianças brancas em defasagem escolar	63,1	52,9	56,5	48,3	30,8	35,7
Taxa de analfabetismo de negros	47,0	23,6	40,0	17,4	6,4	1,6
Taxa de analfabetismo de brancos	42,3	18,9	35,3	12,4	6,2	0,8

Fonte: IBGE - Censo Demográfico. Elaboração própria

Essa abordagem divide a população em três grupos: extremamente pobres, pobres e 10% mais ricos da distribuição de renda.<sup>238</sup> (Ver Tabela 3.4) Seu objetivo principal é dar uma ideia mais abrangente do processo recente pelo qual o país passou, num contexto favorável à economia, buscando identificar os elementos e as dimensões que contribuíram de

<sup>238</sup> O conceito de extrema pobreza utilizado no presente estudo está baseado na referência adotada pelo Plano Brasil sem Miséria do Governo Federal (PBSM). O PBSM considera extremamente pobre aquele que auferir rendimento familiar inferior a R\$ 70,00 per capita. Vale destacar que a referência para se produzir os indicadores do ano 2000 foi o valor de R\$ 70,00 deflacionado pelo INPC. O conceito de pobreza está baseado em uma determinação constitucional, que reconhece que pobre é aquele que auferir rendimento familiar per capita inferior a meio salário mínimo.

maneira mais expressiva para reduzir as diferenças entre os pobres e extremamente pobres e os 10% mais ricos.<sup>239</sup>

De modo geral, os dados dos Censos demográficos de 2000 e 2010, indicam uma melhora da posição relativa dos mais pobres nas cinco dimensões selecionadas (mercado de trabalho e renda corrente, condições de vida e consumo, educação, demografia, saúde e discriminação social). Ao mesmo tempo, fica evidente o elevado grau de diferenciação entre pobres e ricos (10% do topo) e, apesar da melhora relativa, o quadro estrutural de desigualdade multidimensional da sociedade brasileira.

Quanto à dimensão mercado de trabalho e renda, chama atenção o aumento da taxa de formalização e a queda no desemprego entre os pobres. No entanto, esse cenário não foi acompanhado pelos domicílios em condição de extrema pobreza, que perceberam uma piora absoluta nos indicadores de mercado de trabalho, ampliando a distância entre esses e os 10% mais ricos. A marca dessa dimensão fica a cargo da incidência dos programas sociais, que indicou um aumento de 3,2% para 81,4% de acesso para os extremamente pobres e de 2,8% para 51% para os pobres, entre 2000 e 2010. Esse elemento corrobora a importância do Estado para a melhora da condição de desigualdade de renda no Brasil. A política de valorização real do piso mínimo legal afeta os salários dos mais pobres que ampliaram sua taxa de assalariamento, assim como as políticas de transferências diretas de renda (Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)) afetam a renda dos pobres e dos extremamente pobres, ambas contribuindo para a redução da desigualdade de renda.

A melhoria da distribuição de renda, as condições do mercado de trabalho, a redução do desemprego, a elevação do salário mínimo e a ampliação do crédito refletiram-se de maneira expressiva sobre a dimensão do consumo de bens de caráter individual. O acesso por meio da renda monetária a esse tipo de bem permitiu a inclusão desses grupos mais pobres no mercado de consumo. Esse quadro pode ser observado pela análise da queda da participação dos domicílios sem acesso a diversos bens como televisão, geladeira, máquina de lavar e, principalmente, telefone. Pode-se incluir nessa lista o acesso a veículos automotores que passaram a fazer parte da cesta de consumo, inclusive daqueles em extrema pobreza.

Essa forma de abordagem, ao analisar a dimensão econômica da desigualdade (mercado de trabalho, renda corrente e consumo de bens individuais), não se mostra contrária aos estudos apresentados anteriormente, que evidenciaram uma redução das disparidades

---

<sup>239</sup> Uma análise sobre a pobreza e sua característica multidimensional foi elaborada por Dedecca *et al.* (2012), que procurou trabalhar a especificidade da dicotomia rural/urbano. A relevância deste estudo dá-se pela elevada concentração de famílias em situação de pobreza no meio rural.

entre os rendimentos. Resta saber se esse movimento foi acompanhado pela melhora dos indicadores nas outras dimensões, ou seja, aquelas que, em grande medida, não têm sua demanda atendida única e exclusivamente pela via do mercado.

Os indicadores que demonstram a evolução das condições de vida indicam uma melhora do acesso à energia elétrica e à coleta de lixo. A diferença entre pobres e ricos nesses dois indicadores permaneceu bastante elevada, apesar da melhora no período. Ao se observar o acesso aos bens e serviços públicos referentes ao saneamento básico e à água encanada, nota-se que houve um aumento da proporção de famílias em extrema pobreza sem acesso a esses bens, o que ampliou a distância entre os grupos sociais extremos. A tendência dos indicadores referentes aos serviços de água encanada e esgoto entre 2000 e 2010 demonstra o grande desafio que é uma mudança estrutural no abismo existente entre a população pobre e os 10% mais ricos da população e, principalmente, o quanto esse tipo de bem depende da dinâmica dos investimentos. A piora de indicadores intimamente ligados à saúde da população (mortalidade infantil), como água tratada e esgoto, fortalece a interpretação de que se faz necessária uma estratégia no âmbito da política pública para a elevação dos investimentos em infraestrutura social e que esses são a chave para o enfrentamento de um problema que se mostra estruturalmente complexo.

Na dimensão educacional houve uma melhoria expressiva das condições de acesso da população mais pobre, ainda que não se leve em conta o aspecto qualitativo no ensino oferecido.<sup>240</sup> O crescimento da taxa de escolarização foi acompanhado por uma redução da defasagem escolar e da taxa de analfabetismo da população adulta. Apesar da melhora relativa, nota-se que, assim como para os outros indicadores associados aos serviços de caráter coletivo, as diferenças educacionais em termos de acesso ainda são grandes. Isso evidencia o longo caminho a ser percorrido para se alterar as diferenças entre os mais ricos e os mais pobres no acesso e, principalmente, na qualidade. Esse caminho ou desafio à redução da desigualdade na dimensão educacional pode ser notado pela ínfima incidência do ensino superior e do ensino médio, este último em menor medida, entre as populações pobres e extremamente pobres.

Os dados demográficos apontam uma situação generalizada de diminuição do tamanho médio das famílias e uma ampliação tanto para pobres quanto para ricos da proporção de famílias com chefia de não brancos (pretos, pardos e índios). Houve também o

---

<sup>240</sup> Para mais informações sobre a evolução da educação no Brasil, incluindo indicadores de qualidade, ver Cruz e Monteiro (2015).

aumento da chefia de mulheres para todos os grupos sociais, o que não configura, em termos demográficos, uma alteração expressiva nas diferenças entre esses grupos.

Ainda com relação aos aspectos demográficos, merecem destaque duas observações que auxiliam a compreensão do quadro de desigualdade no Brasil. A primeira é a importância do aspecto regional e, por consequência, o peso da Região Nordeste na distribuição dos domicílios. Entre 2000 e 2010 houve um aumento da participação do Nordeste na distribuição dos domicílios extremamente pobres, que passou de 61,5% para 66,7%. Esse movimento é contrastante ao aumento da participação da região na distribuição dos domicílios do topo da estrutura de renda (10% mais ricos que passou de 10,5% para 12,7%). Com relação aos domicílios pobres, houve uma queda de apenas um ponto percentual. O cenário de desigualdade regional não foi alterado e, de acordo com as informações apresentadas, pode ser percebido o acirramento da condição de desigualdade (em termos de concentração de renda corrente) à medida que se verificam simultaneamente o aumento do peso da região nas distribuições dos mais ricos e dos extremamente pobres.

A segunda observação diz respeito à distribuição dos domicílios em áreas rurais e urbanas. As transformações ocorridas no campo foram, em grande medida, responsáveis pela criação de novos espaços que passaram a ser ocupados por estruturas produtivas modernas, sem excluir as formas de produção arcaicas, isto é, o grande latifúndio (moderno) em convivência com as pequenas propriedades, que em grande medida foram deslocadas para áreas onde o solo é de pior qualidade. Esse cenário produziu uma maior heterogeneidade da estrutura produtiva no campo, marcada por diferenças profundas em termos de produtividade e de incorporação do progresso técnico, e que se traduziu no acirramento da desigualdade na estrutura social. Esse cenário pode ser observado pela baixa participação dos domicílios rurais entre os 10% mais ricos, que passou de 2,8% para 2,5%, e da elevada participação da dimensão rural na distribuição da extrema pobreza (46,8% e 48,6% em 2000 e 2010 respectivamente). Apesar da queda da participação das áreas rurais entre os domicílios pobres, que passou de 34,8% para 28,9%, o quadro estrutural de desigualdade, especialmente entre os dois extremos da distribuição da renda, não sofreu grandes alterações.

A dimensão da saúde foi abordada a partir das informações disponíveis nos censos demográficos. Esses não possibilitam auferir o acesso e, muito menos, a qualidade dos serviços de saúde, públicos ou privados. No entanto, esses levantamentos permitem avaliar algumas informações que podem ser entendidas como fontes de agravamento da condição social. Os dados indicam uma elevação da proporção de domicílios em que ao menos um membro apresentou alguma necessidade especial, seja ela locomotora, visual ou auditiva. Isso

pode indicar um agravamento do quadro social e uma possível ampliação da desigualdade associada à capacidade de garantir os cuidados especiais necessários a essas pessoas, em termos de recursos monetários ou de acesso a equipamentos públicos. Em outras palavras, soma-se às desvantagens socioeconômicas da condição de pobreza e/ou de extrema pobreza a necessidade de cuidados especiais das pessoas com deficiência, que podem ser mais facilmente atendidas por aqueles em melhor posição social.<sup>241</sup>

Por fim, quanto à dimensão da discriminação social, percebe-se uma redução da desigualdade entre negros e brancos, tanto para a renda quanto para o nível educacional. Houve também uma melhora da desigualdade dos rendimentos entre mulheres e homens. No entanto, há que se reconhecer que as desigualdades entre esses grupos sociais nas dimensões de raça/cor e gênero ainda se mantiveram bastante elevadas, o que não indicou uma alteração estrutural entre 2000 e 2010.

O esforço dessa análise multidimensional da desigualdade mostrou-se bastante relevante para o entendimento de que grande parte da redução da desigualdade multidimensional entre os mais pobres e os 10% mais ricos esteve associada, principalmente, às dimensões da renda e do consumo de bens de caráter individual. Ainda que as dimensões educacional e de discriminação tenham dado sinais de melhora relativa em favor dos mais pobres, ficou evidente que a desigualdade multidimensional ainda é uma característica marcante da sociedade brasileira, o que implica em se afirmar que uma estratégia de enfrentamento que altere de forma estrutural esse cenário dependerá, essencialmente, da elevação dos investimentos em infraestrutura social.

As informações dos Censos de 2000 e 2010, a partir da Análise dos Níveis de Insuficiência Socioeconômica (ANIS) corroboram essa mesma ideia, isto é, que a redução da desigualdade multidimensional, além de se dar de forma mais acentuada na dimensão econômica (renda corrente e consumo individual), não ocorreu de forma estrutural. Resta analisar mais detalhadamente esse cenário.

A Tabela 3.5 traz informações sobre o crescimento do número de domicílios segundo a estratificação, de acordo com os níveis de insuficiência da ANIS. Sabendo-se que o nível 0 representa aqueles domicílios sem insuficiência em qualquer dimensão e o nível 5

---

<sup>241</sup> Entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, houve uma alteração na forma das perguntas sobre a existência de alguma deficiência física para os moradores dos domicílios brasileiros. Em 2000 perguntou-se a respeito da avaliação pessoal que o morador fazia da sua dificuldade de enxergar, ouvir e/ou caminhar. Já em 2010, a pergunta se deu de forma mais direta, questionando a existência de alguma dificuldade visual, auditiva e/ou locomotora. Essas alterações no questionário podem ter influenciado os resultados dos indicadores a respeito desse tema.

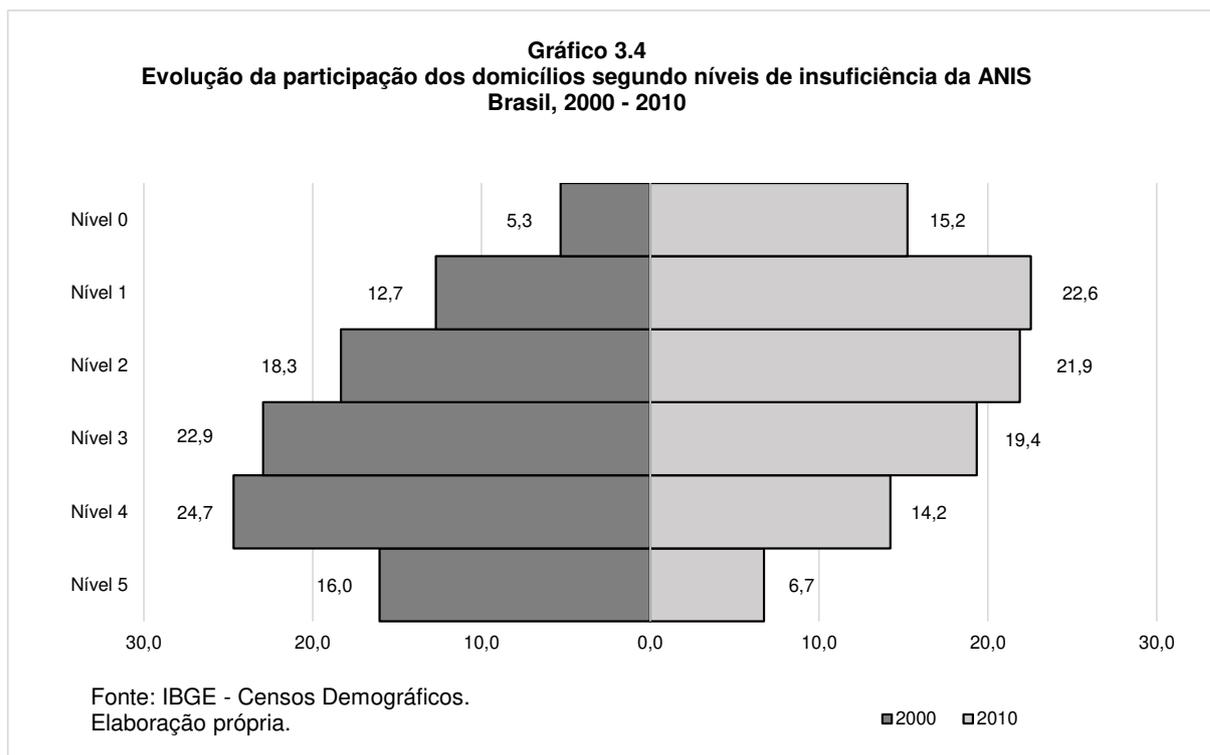
aquele em posição mais desfavorável com insuficiência em todas as dimensões, é esperado que uma melhora da condição socioeconômica no período estudado se manifeste por um crescimento do número de domicílios com menores níveis e uma queda daqueles de nível mais elevado. Isso foi o que ocorreu no Brasil entre 2000 e 2010. Houve uma queda de 6% e 3%, respectivamente, para os níveis 5 e 4 da ANIS, indicando um deslocamento dos domicílios em direção aos níveis em posição menos desfavorável. Deve-se destacar, também, o crescimento substancial de domicílios que deixaram a condição de insuficiência econômica (alcançaram o nível zero mais de 6 milhões de domicílios.).

**Tabela 3.5**  
**Crescimento do número de domicílios segundo níveis de insuficiência da ANIS**  
**Brasil, 2000 - 2010**

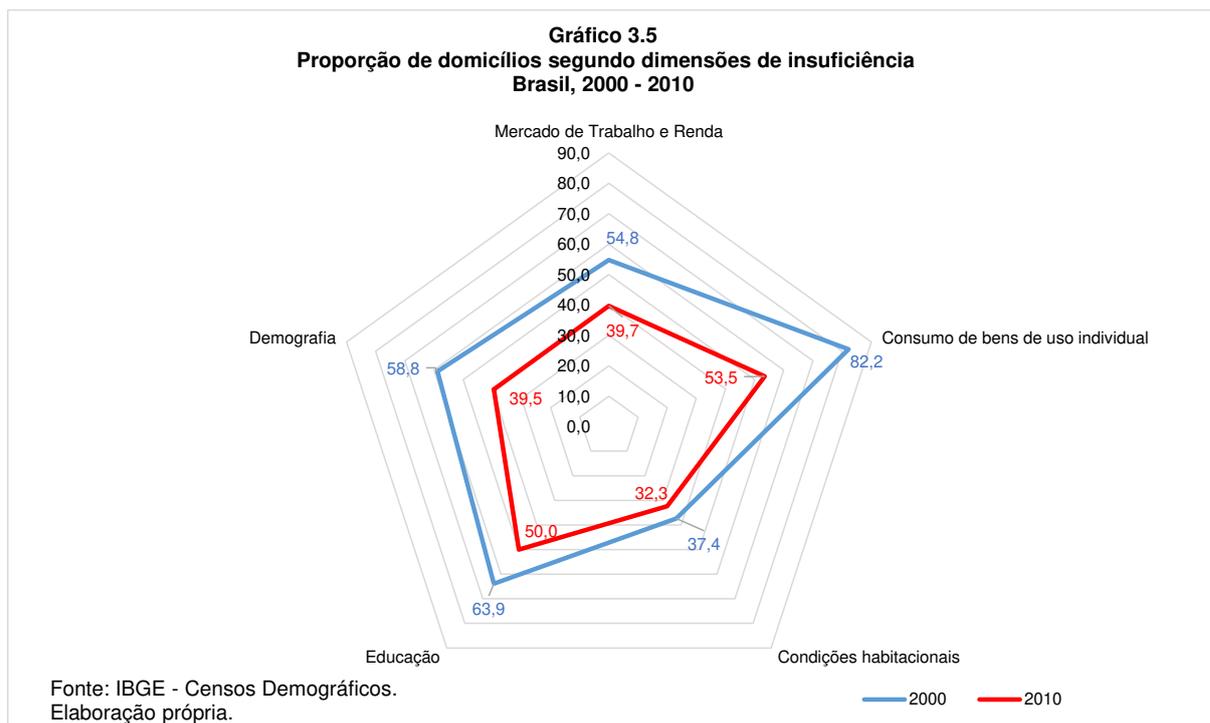
	2000	2010	Taxa de crescimento total (%)	Taxa de crescimento (% a.a.)
Nível 0	2.281.890,16	8.359.775,09	266,4	13,9
Nível 1	5.452.633,16	12.378.742,03	127,0	8,5
Nível 2	7.861.332,71	12.015.471,47	52,8	4,3
Nível 3	9.845.612,04	10.619.071,43	7,9	0,8
Nível 4	10.592.922,88	7.805.612,78	-26,3	-3,0
Nível 5	6.879.339,79	3.699.004,74	-46,2	-6,0
Total	42.913.730,74	54.877.677,54	27,9	2,5

Fonte: IBGE - Censo Demográfico. Elaboração própria

O Gráfico 3.4 traz informações da distribuição dos domicílios segundo os níveis de insuficiência, entre 2000 e 2010. Os resultados indicam uma nova composição dos níveis de insuficiência na estrutura socioeconômica. Essa nova distribuição dos domicílios brasileiros ocorreu pelo aumento da participação daqueles com menor nível de insuficiência e, consequentemente por efeito composição, pela redução daqueles em posição menos favorável. O exemplo mais claro desse movimento é a redução de 16% para 6,7% da participação do Nível 5, o que representa uma redução na estrutura social dos domicílios com insuficiência em todas as dimensões da ANIS. Chama atenção que o crescimento do número de domicílios em suficiência plena (nível zero) representou uma ampliação de sua participação, que passou de 5,3% para 15,2%, um aumento de aproximadamente dez pontos percentuais entre 2000 e 2010.



O Gráfico 3.5 traz a distribuição dos domicílios, ou mais precisamente, o peso de cada dimensão para a composição da estrutura dos domicílios nos distintos níveis de insuficiência da ANIS. Sua análise demonstra uma redução da proporção de domicílios com insuficiência em todas as dimensões. No entanto, duas constatações podem ser feitas. A primeira e, possivelmente, a mais relevante é que, mesmo com a melhora observada, permanece elevada a concentração de domicílios com algum grau de insuficiência nas dimensões que compõem a ANIS (acima de 1/3 em todas as dimensões em 2010, podendo chegar e ultrapassar os 50% em dimensões como educação e consumo de duráveis). A segunda constatação é que algumas dimensões contribuíram mais que outras para a mudança em direção a uma nova estrutura em termos de níveis de insuficiência, apresentada no Gráfico 3.4.



As dimensões que mostraram uma redução relativamente maior da proporção de domicílios foram, respectivamente, consumo de bens de uso individual, demográfica e mercado de trabalho e renda corrente. Em contrapartida, a dimensão que apresentou o menor impacto para a alteração na estrutura dos níveis de insuficiência foi aquela associada ao acesso aos bens e serviços de uso coletivo, denominada de condições habitacionais.

A Tabela 3.6 detalha o crescimento do número de domicílios segundo dimensões e níveis de insuficiência. As informações por ela apresentadas corroboram a melhora relativamente mais expressiva das dimensões associadas ao mercado de trabalho e à renda corrente, aos bens de consumo de caráter individual e à demografia, especialmente para os estratos inferiores da estrutura socioeconômica proposta pela ANIS, o que indica uma diminuição da diferença entre aqueles de baixo e os de cima da estrutura social. No interior da dimensão educacional, que apresentou um crescimento médio do número de domicílios de 0,2% entre 2000 e 2010, houve uma alteração na composição entre os níveis, isto é, reduziu-se o peso dos níveis em pior situação e ampliou-se a participação daqueles em melhor situação.

**Tabela 3.6**  
**ANIS - Crescimento do número de domicílios segundo dimensões e níveis de insuficiência socioeconômica**  
**Brasil, 2000 - 2010**

	Mercado de Trabalho e Renda	Consumo de bens de uso individual	Condições habitacionais	Educação	Demografia
2000					
Nível 0	-	-	-	-	-
Nível 1	553.467	2.417.284	202.870	417.105	1.861.907
Nível 2	1.972.371	6.225.638	923.633	3.055.845	3.545.179
Nível 3	5.134.944	9.262.120	2.349.143	7.257.872	5.532.757
Nível 4	8.976.376	10.498.689	5.681.261	9.799.498	7.415.867
Nível 5	6.879.340	6.879.340	6.879.340	6.879.340	6.879.340
Total	23.516.497	35.283.070	16.036.248	27.409.660	25.235.050
2010					
Nível 0	-	-	-	-	-
Nível 1	1.844.478	2.791.014	943.755	2.806.684	3.992.811
Nível 2	3.760.809	6.834.836	2.661.683	6.318.209	4.455.405
Nível 3	5.728.946	8.616.421	5.034.734	7.782.472	4.694.640
Nível 4	6.731.721	7.397.541	5.407.396	6.858.631	4.827.162
Nível 5	3.699.005	3.699.005	3.699.005	3.699.005	3.699.005
Total	21.764.959	29.338.816	17.746.575	27.465.001	21.669.023
Taxa de crescimento (%)					
Nível 0	-	-	-	-	-
Nível 1	233,3	15,5	365,2	572,9	114,4
Nível 2	90,7	9,8	188,2	106,8	25,7
Nível 3	11,6	-7,0	114,3	7,2	-15,1
Nível 4	-25,0	-29,5	-4,8	-30,0	-34,9
Nível 5	-46,2	-46,2	-46,2	-46,2	-46,2
Total	-7,4	-16,8	10,7	0,2	-14,1

Fonte: IBGE - Censo Demográfico. Elaboração própria

O crescimento do número de domicílios com insuficiência na dimensão referente às condições habitacionais indica que a melhora multidimensional observada (redução da participação em todas as dimensões observadas no Gráfico 3.5), apesar da reconfiguração dessa dimensão entre os níveis (redução do número de domicílios de níveis 4 e 5 em contraposição ao aumento daqueles do topo da estrutura), não representou uma transformação estrutural mais ampla em termos de insuficiência. A queda do número de domicílios nos níveis 4 e 5 representou alteração da composição, como observado anteriormente, em detrimento de uma ampliação da insuficiência média de todos os domicílios, nessa dimensão.

A Tabela 3.7 apresenta as informações referentes à evolução da contribuição de cada dimensão para a explicação da composição dos níveis de insuficiência, isto é, qual o peso de cada dimensão para a conformação do total de domicílios em cada nível de insuficiência. O que chama atenção no primeiro nível da ANIS é o aumento da participação da dimensão educacional como determinante da condição de insuficiência desse nível e também a queda expressiva da dimensão de consumo de bens de uso individual.

**Tabela 3.7**  
**Proporção de domicílios segundo níveis de insuficiência e dimensões da ANIS**  
**Brasil, 2000 - 2010**

	Mercado de Trabalho e Renda	Consumo de bens de uso individual	Condições habitacionais	Educação	Demografia
2000					
Nível 0	-	-	-	-	-
Nível 1	10,2	44,3	3,7	7,6	34,1
Nível 2	25,1	79,2	11,7	38,9	45,1
Nível 3	52,2	94,1	23,9	73,7	56,2
Nível 4	84,7	99,1	53,6	92,5	70,0
Nível 5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	54,8	82,2	37,4	63,9	58,8
2010					
Nível 0	-	-	-	-	-
Nível 1	14,9	22,5	7,6	22,7	32,3
Nível 2	31,3	56,9	22,2	52,6	37,1
Nível 3	53,9	81,1	47,4	73,3	44,2
Nível 4	86,2	94,8	69,3	87,9	61,8
Nível 5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	39,7	53,5	32,3	50,0	39,5

Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Elaboração própria

Quanto aos níveis intermediários 2 e 3, percebe-se uma expressiva diminuição da participação da dimensão de consumo de bens de uso individual passando de 79,2% para 56,9% e de 94,1% para 81,1% entre 2000 e 2010. O aumento do peso da educação para os domicílios de nível 2 e a manutenção do peso em torno de 70% para os de nível 3 indica que essa dimensão, além de se mostrar relevante para a explicação dos níveis intermediários de insuficiência, não avançou suficientemente para alterar o quadro de insuficiência desses domicílios.

No que tange ao nível 4, aquele em posição menos favorável, situando-se apenas em melhor posição que o quinto nível, que representa aqueles domicílios com insuficiência em todas as dimensões, evidencia-se que houve uma redução da importância das dimensões de consumo, de educação e demográfica, acompanhada por uma ampliação do peso mercado de trabalho (devido ao efeito composição oriundo da melhora mais acentuada das outras dimensões) e da piora associada à dimensão das condições habitacionais.

Independentemente do nível de insuficiência que se analise, as condições habitacionais ampliaram seu peso na definição dos níveis da ANIS. Ao compará-la com a dimensão do consumo de bens de uso individual, nota-se que o processo de melhoria da condição dos domicílios em situação de insuficiência e a redução da desigualdade entre eles esteve associada de maneira mais intensa à dinâmica de acesso ao mercado de trabalho e aos contratos de trabalho formal, além da melhor distribuição pessoal da renda corrente.

Não se pode afirmar que houve uma mudança estrutural da condição de desigualdade multidimensional na sociedade brasileira sob a ótica da insuficiência, especialmente devido ao fato de os melhores resultados terem se concentrado na dimensão econômica desse fenômeno. Essas constatações são confirmadas pelas informações detalhadas pelos indicadores que serviram de base para a definição da ANIS. (Ver Tabela 3.8)

**Tabela 3.8**  
**ANIS - Crescimento do número de domicílios segundo dimensões, níveis de insuficiência e indicadores socioeconômicos**  
**Brasil, 2000 - 2010**

	2000						2010						Taxa de crescimento (%)					
	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Total	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Total	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Total
<b>Mercado de Trabalho e Renda</b>																		
Insuficiência de renda	58.767	581.471	2.857.449	6.864.225	6.049.054	16.410.966	257.184	1.179.207	3.003.285	4.770.455	3.221.681	12.431.812	337,6	102,8	5,1	-30,5	-46,7	-24,2
Incidência de desemprego	91.035	270.923	522.542	617.958	304.843	1.807.301	183.296	298.353	362.367	334.067	163.032	1.341.115	101,3	10,1	-30,7	-45,9	-46,5	-25,8
Incidência de trabalho informal	428.327	1.372.896	3.065.636	4.864.182	3.839.722	13.570.763	1.480.563	2.674.499	3.495.379	3.593.350	1.701.847	12.945.638	245,7	94,8	14,0	-26,1	-55,7	-4,6
<b>Consumo de bens de uso individual</b>																		
Ausência de Televisão e/ou computador	1.111.363	2.715.563	3.237.207	3.332.321	2.511.462	12.907.916	52.189	304.618	654.879	733.428	530.781	2.275.896	-95,3	-88,8	-79,8	-78,0	-78,9	-82,4
Ausência de geladeira	41.928	213.839	870.727	2.479.244	2.889.878	6.495.616	82.068	338.152	784.401	1.093.224	884.208	3.182.054	95,7	58,1	-9,9	-55,9	-69,4	-51,0
Ausência de máquina de lavar	1.446.746	4.030.181	7.102.916	9.184.750	6.461.842	28.226.434	2.735.645	6.636.706	8.378.327	7.222.122	3.621.107	28.593.907	89,1	64,7	18,0	-21,4	-44,0	1,3
Ausência de telefone (fixo ou celular)	905.932	3.006.035	6.160.244	8.877.127	6.475.092	25.424.430	107.286	911.262	1.826.120	2.018.935	1.395.456	6.259.059	-88,2	-69,7	-70,4	-77,3	-78,4	-75,4
<b>Condições habitacionais</b>																		
Ausência de água encanada	1.833	23.564	169.310	1.325.866	2.504.680	4.025.254	34.876	133.565	604.902	1.090.972	1.106.618	2.970.932	1.802,2	466,8	257,3	-17,7	-55,8	-26,2
Ausência de luz elétrica	72.073	223.769	415.832	669.849	638.991	2.020.515	-	7.154	107.155	228.002	250.031	592.342	-100,0	-96,8	-74,2	-66,0	-60,9	-70,7
Ausência de esgotamento sanitário adequado	135.993	732.651	1.986.400	4.554.154	5.091.781	12.500.978	923.354	2.601.140	4.780.838	4.944.723	3.216.971	16.467.026	579,0	255,0	140,7	8,6	-36,8	31,7
<b>Educação</b>																		
Incidência de analfabetismo para a pessoa de referência	17.620	262.682	1.288.764	2.692.708	2.555.229	6.817.002	222.667	1.051.836	1.993.840	2.037.146	1.233.287	6.538.775	1.163,7	300,4	54,7	-24,3	-51,7	-4,1
Ausência escolar entre crianças de 7 a 17 anos	43.732	215.956	556.973	1.081.381	997.932	2.895.974	187.309	373.173	513.261	584.053	371.386	2.029.182	328,3	72,8	-7,8	-46,0	-62,8	-29,9
Ausência de ensino médio completo para qualquer pessoa do domicílio	378.394	2.908.077	6.964.114	9.484.341	6.713.242	26.448.167	2.613.777	5.926.821	7.301.678	6.433.692	3.508.462	25.784.431	590,8	103,8	4,8	-32,2	-47,7	-2,5
<b>Demografia</b>																		
Presença de idoso sem aposentadoria ou pensão	862.805	1.546.533	2.485.103	2.482.192	1.853.546	9.230.180	991.363	1.086.533	955.342	719.378	371.784	4.124.399	14,9	-29,7	-61,6	-71,0	-79,9	-55,3
Presença de crianças menores de 6 anos	941.603	1.893.257	2.822.446	4.589.787	4.770.214	15.017.308	2.660.729	2.844.784	2.994.254	3.257.467	2.801.932	14.559.166	182,6	50,3	6,1	-29,0	-41,3	-3,1
Presença de filho nascido morto	232.205	495.146	938.366	1.439.234	1.490.944	4.595.895	546.832	794.052	1.042.946	1.135.281	739.169	4.258.280	135,5	60,4	11,1	-21,1	-50,4	-7,3
Taxa de atividade inferior a 50%	123.449	231.807	467.926	1.378.838	1.851.175	4.053.195	217.938	338.150	568.021	986.063	1.141.555	3.251.727	76,5	45,9	21,4	-28,5	-38,3	-19,8

Fonte: IBGE - Censo Demográfico. Elaboração própria

O contexto favorável à redução da desigualdade observado anteriormente refletiu-se na ANIS pela melhora dos indicadores da dimensão mercado de trabalho e renda, na qual os resultados indicaram uma redução na incidência do desemprego e, em menor escala, na incidência da informalidade *pari passu* a uma diminuição da insuficiência de renda. Como discutido anteriormente, e confirmado pelas informações apresentadas acima, a redução do número de domicílios em situação de insuficiência de renda entre 2000 e 2010 esteve associada a uma melhora do padrão de vida da base da pirâmide da estrutura de renda. Esse melhor padrão de vida é decorrente da redução da desigualdade e da pobreza monetárias associadas à política de valorização do salário mínimo no âmbito do mercado de trabalho e das aposentadorias da base da pirâmide, que tem nesse piso a sua referência, e à ampliação dos programas de transferência de renda.

Somados a essas políticas, o acesso ao crédito pessoal e a redução do desemprego mostraram-se também peças importantes para alterar de forma substantiva a dimensão da desigualdade, associada ao consumo de bens de uso individual. Com exceção do equipamento máquina de lavar, que permaneceu quase estável, todos os bens considerados apresentaram uma melhora em termos de acesso para a média da população. Ademais, essa melhora deu-se de forma mais expressiva para a base da estrutura socioeconômica, o que representa uma diminuição das diferenças entre a base e o topo. O cenário de redução da desigualdade de renda corrente, observado no período, beneficiou a dimensão do consumo de bens de uso individual, o que favoreceu a dinâmica econômica associada às decisões de produção e de elevação do emprego no curto prazo. Isso confirma a ideia de que uma melhora na distribuição de renda em favor das camadas da população onde a propensão a consumir é maior permite uma expansão de demanda agregada, o que pode elevar a produção, o emprego e a renda.

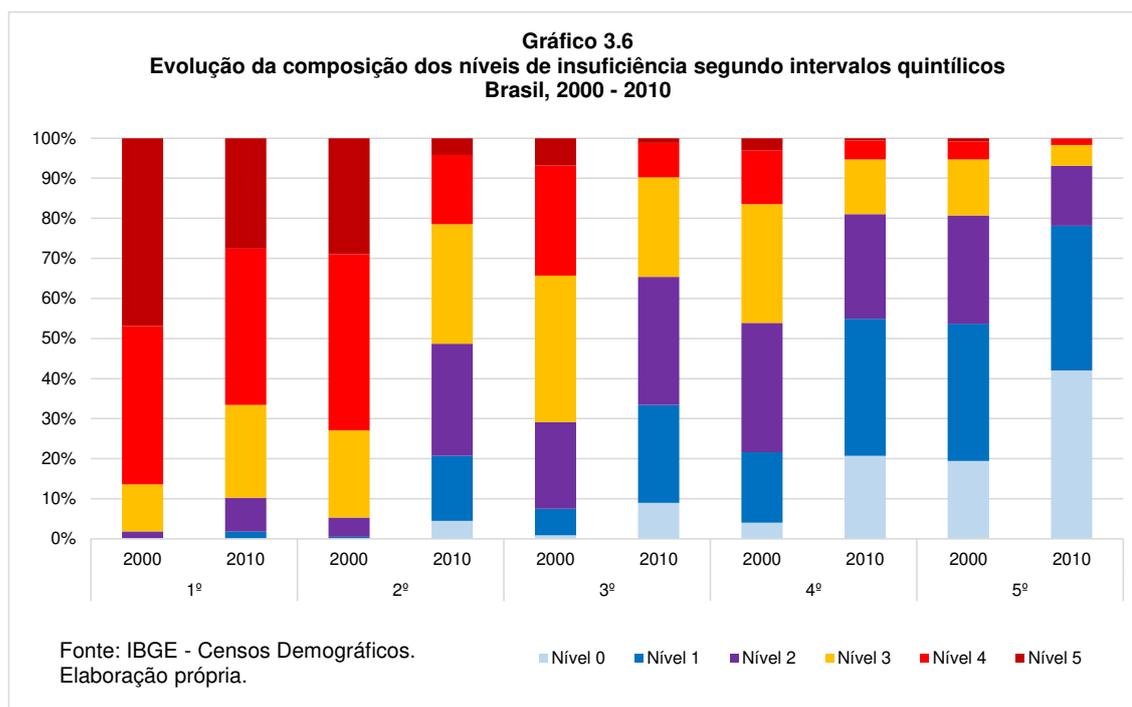
Nesse sentido, a melhor distribuição de renda corrente garantiu uma redução da desigualdade sob ótica da insuficiência no âmbito da dimensão do consumo daqueles bens cuja demanda é atendida pela via do mercado. Deve-se fazer uma ressalva quanto ao crescimento do número de domicílios nos níveis do topo da estrutura da ANIS (níveis 1 e 2) no que se refere ao acesso à geladeira e máquina de lavar, que se mostra elevado por conta da pequena quantidade de domicílios que se encontram nessa condição, o que implica no fato de que um pequeno crescimento, em termos absolutos, mostre-se elevado em termos relativos.

No que tange aos bens e serviços de uso coletivo, percebe-se uma melhora dos indicadores de energia elétrica e de água encanada, ainda que quanto a este último, essa tenha se concentrado apenas nos níveis de maior insuficiência. Isso representa uma mudança na

participação dos níveis ANIS quanto a esse indicador. Essa nova composição se dá pela ampliação dos pesos dos níveis mais bens situados, mesmo que estes representem uma pequena parcela dos domicílios em situação de insuficiência. Mesmo que os indicadores tenham apresentado resultados relevantes para uma alteração da composição entre os níveis da ANIS, o indicador de esgotamento sanitário, apesar de sua melhora relativa, revelou uma deterioração do nível médio em termos de acesso a esse bem. Além disso, a grande concentração de domicílios com insuficiência no acesso a esgotamento sanitário relativiza a evolução positiva dessa dimensão proporcionada pelo indicador de energia elétrica, pois este representa uma parcela relativamente menor dos domicílios em insuficiência, em decorrência da extensão do acesso a esse serviço.

Na dimensão educacional, a redução da desigualdade deveu-se à diminuição da ausência escolar para crianças de 7 a 17 anos e, com menor intensidade, do analfabetismo e da ausência de ensino médio completo para a pessoa de referência entre os níveis de maior insuficiência. Quanto à dimensão demográfica, que apresentou resultados relevantes para esse movimento de alteração das condições de insuficiência socioeconômica, merece destaque o aumento da participação de idosos que recebem aposentadoria e a alteração da taxa de atividade dentro do domicílio para os níveis de maior insuficiência. A melhora desses dois indicadores em conjunto representa uma redução no risco socioeconômico associado à presença de idosos que não recebam benefícios previdenciários e que demandem cuidados especiais, em uma estrutura domiciliar com menor peso de pessoas dependentes.

Outro ponto importante que merece uma atenção especial é a relação entre a estratificação da sociedade que a ANIS representa, e aquela que leva em conta exclusivamente o critério monetário, isto é, os estratos definidos de acordo com a renda corrente auferida pelos domicílios brasileiros.



O Gráfico 3.6 traz o cruzamento dos níveis de insuficiência socioeconômica, concebidos a partir do critério multidimensional, com os quintis de renda corrente, isto é, a segregação do total de domicílios de 20% em 20% da distribuição da renda domiciliar *per capita*. Os resultados apresentam um quadro de alteração da composição entre 2000 e 2010, indicando um aumento do peso dos níveis em melhor posição para todos os intervalos da distribuição de renda. Merece destaque o fato de não haver presença dos domicílios de nível zero (sem qualquer grau de insuficiência) no primeiro quintil, tanto em 2000 quanto em 2010. Essa situação já não se confirmou para o segundo quintil de renda que indicou o aparecimento de domicílios de nível zero em 2010, condição inexistente em 2000.

Destaca-se, também, a redução expressiva do peso dos níveis quatro e cinco da ANIS no primeiro quintil de renda entre 2000 e 2010. Isso representa um ganho em termos de bem-estar da população desse estrato de renda, que passou a possuir um menor grau de insuficiência sob a ótica multidimensional. Enquanto que em 2000 o peso dos níveis quatro e cinco ultrapassavam os 85% do total de domicílios no primeiro quintil, em 2010 esse valor reduziu-se para pouco mais de 65%. Evidentemente que esse valor ainda se mostra bastante elevado e indica que aproximadamente 2/3 dos domicílios do primeiro quintil de renda ainda se encontram em um nível de insuficiência severo, com problemas em, no mínimo, quatro dimensões. Esse cenário demonstra que os problemas são mais graves para aqueles de baixo

da estrutura socioeconômica, tanto pelo critério da distribuição da renda quanto pela estrutura multidimensional da ANIS.

A leitura da Tabela 3.9 deve ser feita compreendendo que cada elemento das duas primeiras seções da tabela, isto é, aquelas que apresentam os valores para os anos de 2000 e 2010, representa a proporção de domicílios segundo cada critério de elegibilidade (indicadores socioeconômicos) no interior de cada nível de insuficiência. Por exemplo: o elemento da primeira linha e da primeira coluna representa a proporção de domicílios em situação de insuficiência de renda do primeiro nível de insuficiência para o ano de 2000 e, assim, sucessivamente para cada indicador da ANIS. As colunas referentes à variação demonstram qual foi a evolução em pontos percentuais entre 2000 e 2010, podendo indicar uma melhora (valor negativo) ou uma piora (valor positivo) do nível de insuficiência por dimensão e indicadores.

**Tabela 3.9**  
**ANIS - Variação dos indicadores socioeconômicos segundo dimensão e níveis de insuficiência socioeconômica da ANIS (% do total de domicílios em cada nível da ANIS)**  
**Brasil, 2000 - 2010**

	2000					2010					Variação 2010-2000 (p.p.)				
	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
<b>Mercado de Trabalho e Renda</b>															
Insuficiência de renda	1,1	7,4	29,0	64,8	87,9	2,1	9,8	28,3	61,1	87,1	1,0	2,4	-0,7	-3,7	-0,8
Incidência de desemprego	1,7	3,4	5,3	5,8	4,4	1,5	2,5	3,4	4,3	4,4	-0,2	-1,0	-1,9	-1,6	-0,0
Incidência de trabalho informal	7,9	17,5	31,1	45,9	55,8	12,0	22,3	32,9	46,0	46,0	4,1	4,8	1,8	0,1	-9,8
<b>Consumo de bens de uso individual</b>															
Ausência de Televisão e/ou computador	20,4	34,5	32,9	31,5	36,5	0,4	2,5	6,2	9,4	14,3	-20,0	-32,0	-26,7	-22,1	-22,2
Ausência de geladeira	0,8	2,7	8,8	23,4	42,0	0,7	2,8	7,4	14,0	23,9	-0,1	0,1	-1,5	-9,4	-18,1
Ausência de máquina de lavar	26,5	51,3	72,1	86,7	93,9	22,1	55,2	78,9	92,5	97,9	-4,4	4,0	6,8	5,8	4,0
Ausência de telefone (fixo ou celular)	16,6	38,2	62,6	83,8	94,1	0,9	7,6	17,2	25,9	37,7	-15,7	-30,7	-45,4	-57,9	-56,4
<b>Condições habitacionais</b>															
Ausência de água encanada	0,0	0,3	1,7	12,5	36,4	0,3	1,1	5,7	14,0	29,9	0,2	0,8	4,0	1,5	-6,5
Ausência de luz elétrica	1,3	2,8	4,2	6,3	9,3	0,0	0,1	1,0	2,9	6,8	-1,3	-2,8	-3,2	-3,4	-2,5
Ausência de esgotamento sanitário adequado	2,5	9,3	20,2	43,0	74,0	7,5	21,6	45,0	63,3	87,0	5,0	12,3	24,8	20,4	13,0
<b>Educação</b>															
Incidência de analfabetismo para a pessoa de referência	0,3	3,3	13,1	25,4	37,1	1,8	8,8	18,8	26,1	33,3	1,5	5,4	5,7	0,7	-3,8
Ausência escolar entre crianças de 7 a 17 anos	0,8	2,7	5,7	10,2	14,5	1,5	3,1	4,8	7,5	10,0	0,7	0,4	-0,8	-2,7	-4,5
Ausência de ensino médio completo para qualquer pessoa do domicílio	6,9	37,0	70,7	89,5	97,6	21,1	49,3	68,8	82,4	94,8	14,2	12,3	-2,0	-7,1	-2,7
<b>Demografia</b>															
Presença de idoso sem aposentadoria ou pensão	15,8	19,7	25,2	23,4	26,9	8,0	9,0	9,0	9,2	10,1	-7,8	-10,6	-16,2	-14,2	-16,9
Presença de crianças menores de 6 anos	17,3	24,1	28,7	43,3	69,3	21,5	23,7	28,2	41,7	75,7	4,2	-0,4	-0,5	-1,6	6,4
Presença de filho nascido morto	4,3	6,3	9,5	13,6	21,7	4,4	6,6	9,8	14,5	20,0	0,2	0,3	0,3	1,0	-1,7
Taxa de atividade inferior a 50%	2,3	2,9	4,8	13,0	26,9	1,8	2,8	5,3	12,6	30,9	-0,5	-0,1	0,6	-0,4	4,0

Fonte: IBGE - Censo Demográfico. Elaboração própria

As informações dessa tabela indicam, de maneira geral, uma melhora mais acentuada de diversos indicadores em todas as dimensões para os domicílios com níveis de insuficiência 4 e 5, se comparados aos níveis em melhor posição (níveis 1 e 2). Essa melhora relativa dos níveis 4 e 5 pode ser entendida como uma redução da desigualdade pela ótica da insuficiência socioeconômica. Isto quer dizer, que os domicílios em pior posição classificados pela ANIS apresentaram uma evolução relativamente mais favorável, o que indica uma redução da disparidade de acesso a bens, serviços, renda corrente, emprego etc., elementos fundamentais para a definição da condição socioeconômica, dos níveis de insuficiência e da própria desigualdade.

Mesmo com esse quadro positivo de redução da desigualdade sob a ótica da insuficiência, o que chama atenção é o fato de esse processo ter sido alavancado pelas dimensões do mercado de trabalho/renda e da dimensão de consumo de bens duráveis. A redução da insuficiência de renda, o aumento do emprego e a queda da informalidade, ocorridos de maneira mais expressiva para a base da estrutura da ANIS, colaboraram para a posição de destaque que assumiram as dimensões de mercado de trabalho e de consumo de bens individuais, pois, afinal, a melhora da primeira amplia a capacidade de consumo, refletindo-se sobre os indicadores de acesso a bens de consumo de caráter individual. Destaca-se, assim, uma redução da desigualdade na dimensão da educação, puxada pela melhora relativamente maior dos níveis 4 e 5 para todos os indicadores propostos, e na dimensão demográfica, intimamente relacionada à queda expressiva da participação de domicílios com idosos que não recebem aposentadoria.

A dimensão de condições habitacionais merece uma atenção especial, por estar diretamente relacionada à dinâmica de determinados investimentos que, em sua grande maioria, necessitam de uma atuação forte e presente do poder público. Esses investimentos estão ligados à infraestrutura social que, de maneira geral, não são de interesse do setor privado, por exigirem um elevado montante de capital, apresentarem longos prazos de maturação e baixo retorno do capital investido. Ainda que se garantam as receitas e se cobrem tarifas por esses serviços, como, por exemplo, a oferta de água, a coleta e o tratamento de esgoto, presentes em muitos municípios brasileiros, o interesse da iniciativa privada em levar a cabo esses investimentos é relativamente baixo, especialmente se comparado àqueles oriundos dos ganhos financeiros.

Os investimentos que afetam sobremaneira a qualidade e a condição de vida da população (infraestrutura social), de modo geral, não dependem da capacidade de consumo da população, isto é, sua demanda não é garantida exclusivamente pelo dispêndio da renda

monetária no âmbito do mercado. O acesso diferenciado aos bens e serviços oriundos desses investimentos, que conformam uma das dimensões da desigualdade, pode ser verificado pelas informações aqui apresentadas. Essas demonstram que a melhora se deu de forma mais acentuada no indicador de água encanada para o nível 5 e uma melhora, em todos os níveis, porém pequena, no acesso à energia elétrica. O que chama mais atenção é o indicador de esgotamento sanitário, pois os dados mostram um piora generalizada e um aumento da desigualdade de acesso a esse bem em particular, decorrente da deterioração mais acentuada dos indicadores dos estratos da base da estrutura da ANIS. O esgotamento sanitário é fundamental para a condição de vida da população ao afetar diretamente a saúde das famílias, impactando sobre a qualidade da água e, em última instância, a mortalidade infantil.

A Tabela 3.9 reforça a interpretação de que a redução da desigualdade, ou da disparidade entre os níveis da insuficiência, esteve relacionada de maneira mais incisiva à melhora relativamente maior dos níveis 4 e 5 frente aos outros níveis, dos indicadores de mercado de trabalho e renda (insuficiência de renda, desemprego e informalidade) e de consumo de bens duráveis, com destaque para os bens geladeira, telefone e computador. As outras dimensões também tiveram alterações importantes na direção da redução da desigualdade, porém em menor escala.

Esse movimento ocorreu, basicamente, por conta de três fatores: 1) a dinâmica do mercado de trabalho favoreceu o acesso à renda, que, com participação da elevação do crédito pessoal, permitiu a inclusão de uma parcela mais pobre ao mercado de bens de consumo individual; 2) a dinâmica econômica levou a uma redução do desemprego e da informalidade favorecendo os indicadores de mercado de trabalho; e 3) as opções feitas no âmbito das políticas públicas e o modelo de crescimento adotado privilegiaram a ampliação do acesso à renda (Programa Bolsa família, BPC e Política de Valorização Real do Salário Mínimo) e contribuíram para a redução da pobreza. No entanto, a composição e as escolhas por determinados investimentos no âmbito do PAC 1 não atacaram de forma estrutural o problema da desigualdade de acesso à infraestrutura social. Uma ressalva deve ser feita nesse processo: o programa “Luz para Todos” atingiu uma grande parte da população e reduziu o déficit de acesso à energia elétrica, especialmente para aqueles da base da estrutura social.

De modo geral, o que chama mais atenção é a alteração positiva na composição multidimensional dos níveis da ANIS, que apresentou uma redução do peso dos piores níveis e um aumento da importância daqueles em situação menos desfavorável, para os recortes propostos. Somado a isso, as duas abordagens apresentadas neste Capítulo indicam que a melhora da condição de insuficiência multidimensional esteve associada, em maior grau, a

uma melhora em sua dimensão econômica, relegando a segundo plano transformações de caráter estrutural que pudessem alterar de maneira mais expressiva a condição de insuficiência associada à dimensão social da desigualdade. Nesse sentido, faz-se necessário dar um passo além, não só na esfera das proposições para a análise da desigualdade, mas também na identificação e no entendimento do processo vivido pelo país nos anos 2000. Constata-se, assim, a necessidade de traçar estratégias mais amplas que contemplem a desigualdade em sua real dimensão multidimensional, de forma a se alcançar uma transformação estrutural no quadro histórico de desigualdade no Brasil.

### 3.7. Conclusão

Buscou-se neste Capítulo, a partir das heranças históricas que contribuíram para a formação do mercado de trabalho, da distribuição da terra e da própria sociedade brasileira, apresentar o quadro socioeconômico dos anos 2000 e a evolução da condição da desigualdade econômica e social nesse período.

O movimento favorável da atividade econômica pós 2003/2004 e as decisões do Estado no fortalecimento das políticas associadas à renda (valorização do salário mínimo e políticas de transferência de renda) permitiram a redução da desigualdade da renda corrente. Deve-se reconhecer, também, que a melhora nos indicadores socioeconômicos, que permitiram uma relativa redução da desigualdade multidimensional, corroborada pela ANIS, garantiram uma redução relativamente maior dos níveis de insuficiência dos domicílios da base da estrutura social. No entanto, esse processo apresentou duas especificidades: a primeira, diz respeito ao fato de essa ter se concentrado na dimensão econômica do fenômeno<sup>242</sup>, isto é, decorrente de uma melhora das condições de acesso ao mercado de trabalho e à renda corrente (salário e ou proteção social) e do acesso ao consumo de bens de uso individual; e a segunda, refere-se à constatação que não se alcançou uma mudança estrutural da condição de desigualdade, especialmente em sua dimensão social.

O cenário mais favorável à dimensão econômica da desigualdade deveu-se ao padrão de crescimento econômico ocorrido nos anos 2000, que elevou o emprego, ampliou a formalização, e foi alavancado pelas políticas que afetaram diretamente a renda corrente da população, que, fortalecidas pela expansão do crédito, elevaram o consumo, garantindo um relativo dinamismo no curto prazo. Os elementos que proporcionaram essa dinâmica de curto

---

<sup>242</sup> Quanto à dimensão patrimonial, nada pôde ser constatado.

prazo e reduziram a desigualdade de renda corrente não foram suficientes para reduzir a desigualdade em sua dimensão social. Essa está intimamente relacionada e depende das políticas públicas de educação, saúde, transporte, habitação, saneamento, entre outras, que, por sua vez, se mostram amplamente dependentes dos investimentos.

Os dados apresentados na seção 3.5 referentes à dimensão de acesso a bens e serviços públicos de uso coletivo indicaram uma melhora, que se mostrou restrita à expansão do acesso à energia elétrica, verificada pelo cumprimento das metas do PAC 1. Para a maioria dos outros indicadores, com destaque para o esgotamento sanitário e a coleta de lixo, a situação é bastante distinta. Enquanto o acesso à energia contribuiu para a redução da desigualdade multidimensional, esses outros elementos atuaram na direção oposta.

A análise desse cenário não permite a constatação de mudanças estruturais, especialmente dentre aqueles elementos que dependem da dinâmica do investimento e, principalmente, da expansão da oferta de bens e serviços de infraestrutura social, que exigem uma atuação ativa do Estado. A abordagem apresentada contribuiu ao debate por relativizar o movimento de redução da desigualdade econômica e demonstrar a complexidade estrutural da condição da desigualdade social. No âmbito da ANIS, ainda que se tenha observado a redução do número de domicílios em situação de insuficiência socioeconômica severa (níveis 4 e 5) decorrente da melhora do emprego, da renda corrente e do consumo individual, uma grande parcela da população ainda se encontra em situação bastante desfavorável, especialmente quanto ao acesso aos bens e serviços que conformam a dimensão social da desigualdade.

Quanto à dinâmica dos investimentos, elemento central para a alteração estrutural desse quadro, os balanços dos PAC 1 e 2 mostraram que esses programas, apesar de contribuírem para o fortalecimento da ideia da necessidade de se promover um extenso projeto de incentivo e fortalecimento dos investimentos para ampliar e melhorar a infraestrutura econômica (PAC 1 e PAC 2) e social (PAC 2) do país, não foram capazes de transformar de forma estrutural a condição de vida na sociedade brasileira, especialmente daqueles que se encontram na base da estrutura social. A melhora nos indicadores socioeconômicos e a nova distribuição dos níveis de insuficiência da ANIS não impediram a constatação da recorrência de uma elevada desigualdade entre os estratos de renda da população e entre os domicílios dos distintos níveis de insuficiência da ANIS. Em outras palavras, a realidade da condição desigual na sociedade brasileira ainda é um problema a ser enfrentado, pois a melhora recente, apesar de importante, mostrou-se insuficiente para alterar esse quadro estrutural.

As iniciativas dos PAC 1 e 2 mostraram-se ferramentas importantes para ampliar o nível de investimento e, por consequência, o nível de demanda efetiva da economia. No entanto, a dificuldade de execução das obras, com exceção do programa MCMV, e a baixa prioridade dada à infraestrutura social, principal fonte de redução da desigualdade multidimensional, não permitiram uma mudança estrutural na condição desigual de acesso aos diversos bens e serviços fundamentais para a vida em sociedade.

Os programas, principalmente o PAC 2, contribuíram também para enriquecer o debate sobre o desenvolvimento nacional, ao evidenciarem a importância do planejamento estratégico e a necessidade de se ampliar os investimentos em setores-chave da infraestrutura econômica e social. Nesse contexto, ficou claro que a definição de prioridades a partir de um posicionamento estratégico para a elevação dos investimentos em infraestrutura social só pode assumir a forma de um mecanismo para o enfrentamento da desigualdade multidimensional no âmbito das decisões do Estado. Sua atuação deve se dar de forma direta ou indireta para chegar onde o capital privado não chega e para induzir os investimentos privados, garantindo um ambiente favorável à execução de negócios nos setores que contribuem para melhorar a vida cotidiana da população.

Em outras palavras, reconhece-se que esses programas de investimentos deram o primeiro passo ao colocar na agenda pública a necessidade de investimentos em infraestrutura social, fundamentais para o enfrentamento da desigualdade multidimensional. Porém, os esforços do PAC 1 e do PAC 2, cujos resultados só serão passíveis de avaliação através das informações do Censo Demográfico de 2020, não trouxeram resultados estruturais para enfrentar os problemas associados ao acesso diferenciado aos bens e serviços, que melhoram a condição e afetam a qualidade da vida da população brasileira, especialmente aquela que se encontra na base da estrutura social.

Os ensinamentos de Keynes apresentados no Capítulo 2 indicaram que a redução da desigualdade de renda é benéfica no curto prazo, pelo aumento do consumo e leva a um aumento da demanda efetiva. Entretanto, são os investimentos que podem garantir a sustentação da demanda efetiva no longo prazo. Assim, para se construir uma sociedade menos desigual, é necessário garantir não apenas o crescimento econômico no curto prazo (manutenção e promoção de políticas que afetam a desigualdade econômica como: impostos progressivos sobre a renda e sobre a propriedade, distribuição direta de renda, políticas de valorização dos salários de base, que elevam o emprego, a renda e o consumo), mas, também, a sua sustentação no longo prazo, ampliando os investimentos e, principalmente, aqueles em infraestrutura social, que afetam a dimensão social da desigualdade. Para isso, como apontou

Keynes, a figura do Estado é crucial. Sua atuação deve combinar as diversas formas de políticas apresentadas acima para criar estrategicamente uma sinergia entre redução da desigualdade multidimensional e dinamismo econômico.

Portanto, a busca por uma estratégia nacional sob orientação do Estado que garanta, não apenas a redução da desigualdade em sua dimensão econômica, mas, também, que atue na elevação de investimentos em infraestrutura social, é fundamental para o enfrentamento da desigualdade multidimensional. Esses investimentos apresentam-se como a peça fundamental da engrenagem do desenvolvimento social por gerar um duplo efeito: redução das desigualdades no acesso aos bens e serviços estratégicos e dinamização da atividade econômica pela elevação da demanda efetiva, podendo sustentá-la no longo prazo. Nessa estratégia, o Estado pode atuar como fonte indutora do investimento privado e como elemento ativo na execução de obras em setores estratégicos, que apesar de não representarem necessariamente oportunidades de lucros (rápidos e elevados) para o capital privado, representam uma fonte essencial para a superação da desigualdade.

O Capítulo 3 procurou entender o processo vivenciado pela sociedade brasileira na década de 2000, e elucidou, não só a complexidade, mas a necessidade de serem alterados a rota e o padrão de crescimento baseado no consumo (lastreado pela redução da desigualdade econômica), para um padrão que se guie pela elevação dos investimentos, em especial aqueles que manifestam a possibilidade de redução da desigualdade para além de sua dimensão econômica. A redução da atividade econômica dos primeiros anos da década de 2010, puxada pela queda dos investimentos, pela elevação do desemprego, pelos constrangimentos da balança comercial e pelo aumento da inflação, reduziu os graus de liberdade da política pública, tornando a ampliação do investimento e a continuidade daqueles previstos pelos PAC 1 e 2 uma tarefa complexa.

As dificuldades no manejo da política econômica (monetária, fiscal e cambial) por parte do Estado, que passou a atuar por uma lógica restritiva de curto prazo, trazem obstáculos à atividade econômica e à possibilidade de redução da desigualdade multidimensional, na medida em que impedem a expansão dos investimentos, especialmente, aqueles que exigem um papel ativo do Estado. Esse cenário precisa ser alterado para que se construa uma sociedade menos desigual. Os meios para se encontrar uma saída para essas dificuldades podem estar, justamente, nos fins que se pretendam alcançar. Isto quer dizer, a redução da desigualdade multidimensional pode ser o fim, mas, também, o meio. O esforço por parte do Estado para elevar o investimento em infraestrutura social pode dinamizar a economia (fortalecendo a indústria nacional), realinhando-a em direção a uma trajetória de crescimento

de longo prazo, orientada pela expansão da oferta de bens e serviços para atender uma demanda ainda reprimida.

## Conclusão

Esta tese procurou contribuir para o tema da desigualdade, apresentando-a como um fenômeno complexo, estrutural e dinâmico, que se manifesta em distintas dimensões e se materializa na diferenciação entre pessoas, famílias e grupos sociais. A partir da teoria de John Maynard Keynes, procurou-se demonstrar os principais elementos que permitem a compreensão da realidade e do funcionamento da economia capitalista moderna, com o objetivo de se conceber uma estratégia para a superação da condição estrutural e historicamente determinada da desigualdade na sociedade brasileira.

A desigualdade é um fenômeno complexo, porque apresenta múltiplas dimensões, estrutural, pois seus movimentos dependem, em grande medida, da forma como o próprio modo de produção capitalista se organiza, e dinâmico, por conta de sua recorrente transformação ao longo do tempo. Com a evolução da sociedade e das relações econômicas e sociais no interior desse sistema, a desigualdade passou a assumir novas formas e a se manifestar em novas e distintas dimensões.

O primeiro capítulo procurou abordar e apresentar as características que marcam o fenômeno da desigualdade, bem como explorar as formas de mensuração e avaliação disponíveis na literatura especializada. Sua contribuição está na exposição, não apenas dos métodos de análise, mas na reiteração da necessidade de um olhar multidimensional para o desenvolvimento de estratégias para seu enfrentamento. O Capítulo 1, assim, pode ser resumido a partir de três pontos. O primeiro é a apresentação dos fundamentos da desigualdade, a partir das contribuições de Rousseau (surgimento da propriedade privada da terra e do Contrato Social), Marx (dicotomia entre proprietários dos meios de produção e aqueles que são forçados a vender sua força de trabalho para sua subsistência, movimento do capital sob a forma D-D' e sua característica imanente que leva a concentração da riqueza monetária) e Fitoussi e Rosanvallon (existência de uma Nova Era de desigualdades). O resgate histórico da evolução dos fundamentos da desigualdade possibilitou reconhecer que, ao mesmo tempo em que cresce a capacidade de produção e de criação de bens, o próprio sistema, intrinsecamente concentrador, também cria novas necessidades, que passam a conviver com velhos anseios da sociedade, como o acesso à saúde, educação, transportes, habitação etc.

O segundo é a existência de uma preocupação, presente em uma grande quantidade de estudos sobre o tema, em aperfeiçoar o tratamento da desigualdade, tanto pela

expansão do conceito de renda, quanto pela incorporação de outras dimensões às metodologias para a sua mensuração. É fundamental que fique clara a importância de o tratamento metodológico incorporar a complexidade que o tema exige; afinal, esses estudos são a base para a análise da realidade da sociedade e é a partir deles que se pode pensar as estratégias para o enfrentamento da desigualdade em suas distintas dimensões.

Por fim, o terceiro refere-se à relevância de se incorporar o conceito mais amplo de desigualdade, tanto na esfera institucional, como é o caso do PNUD, quanto na agenda da política pública. No caso específico do PNUD, esse, além de apresentar um conjunto de estudos bastante elaborado sobre o tema, ainda propõe uma gama de ações para lidar com os problemas oriundos da condição desigual dos distintos países, sejam eles desenvolvidos ou subdesenvolvidos, sendo que nesses últimos, o fenômeno assume proporções elevadas, o que torna aparente a complexidade relativamente maior para se traçar caminhos e estratégias de enfrentamento que levem a uma melhora da condição de desigualdade dessas sociedades.

A primeira conclusão a que se chega, a partir do primeiro Capítulo, é que a desigualdade deve ser pensada, analisada e estudada a partir da ótica multidimensional de forma a nortear as possíveis estratégias, no âmbito da agenda pública, para sua redução. Além disso, que essas estratégias enfrentem os problemas a partir da combinação de políticas que atuem sob as duas dimensões básicas da desigualdade: econômica e social. Em sua dimensão econômica, essas devem enfrentar problemas associados ao acesso à renda no âmbito do mercado de trabalho, às distribuições pessoal e funcional da renda corrente e à concentração patrimonial, seja ela financeira ou imobiliária. Já em sua dimensão social, as estratégias devem buscar enfrentar a condição de privação/insuficiência em termos de acesso a bens e serviços públicos de uso coletivo que, em sua grande maioria, não podem ter sua oferta garantida de forma exclusiva pelos mecanismos de mercado. Deve ficar claro, também, que o acesso a esses bens e serviços definem a condição e a qualidade de vida, no âmbito das famílias, e, em grande medida, a desigualdade e o desenvolvimento social, no âmbito das nações.

Com o segundo Capítulo, buscou-se resgatar na teoria econômica os elementos mais adequados que permitem levar o progresso econômico e o desenvolvimento das forças produtivas a atuar na direção da geração dos recursos necessários à melhoria da qualidade de vida, tendo em vista a incapacidade de o sistema solucionar, por si só, os problemas da distribuição desses recursos por meio de sua lógica e de seu livre funcionamento. Buscou-se evidenciar, também, que o sistema capitalista possui a capacidade de criar bens e serviços demandáveis, mas, não consegue, *per se*, equacionar os problemas associados à distribuição

dos frutos do progresso econômico. A ideia central, desse modo, passa pela busca e pelo entendimento dos mecanismos capazes de alterar a lógica de funcionamento desse sistema de forma a se alcançar uma distribuição menos desigual e mais inclusiva, em termos sociais.

Foi nesse sentido que se encontrou na teoria desenvolvida por Keynes, o suporte necessário, não apenas para entender o funcionamento do sistema capitalista (dinâmica e processos), como, também, para conceber uma estratégia de enfrentamento da desigualdade em suas dimensões econômica e social. As contribuições de autores como Kalecki, Minsky, Schumpeter, Robinson, entre outros, somaram-se à teoria da demanda efetiva de Keynes para reforçar a importância do consumo e, principalmente, dos investimentos, não apenas para a dinâmica econômica capitalista moderna e seus complexos movimentos, como, também, para a possibilidade de enfrentamento de suas características concentradora e instável e da própria desigualdade multidimensional.

A partir dessas teorias, concluiu-se que a busca pela redução da desigualdade pode se mostrar funcional para o desenvolvimento das forças produtivas e dinamizar a atividade econômica no curto e no longo prazo. Isso quer dizer que existe uma compatibilidade e, ainda mais, um efeito positivo entre redução da desigualdade multidimensional e dinamismo econômico. Porém, ao reconhecer que a alocação dos recursos sob a ótica privada não se mostra capaz de enfrentar o problema da desigualdade (da distribuição dos frutos do progresso), assumiu-se que o papel do Estado é uma ponte fundamental para transformar e garantir a conexão entre desenvolvimento das forças produtivas e desenvolvimento social.

A redução da desigualdade multidimensional, portanto, depende do enfrentamento concomitante dos problemas associados à sua dimensão econômica (mercado de trabalho e renda/patrimônio) e à sua dimensão social. Esses últimos dependem da dinâmica dos investimentos ligados diretamente à expansão da oferta de bens e serviços de caráter público que diferenciam, em termos de acesso, pessoas, famílias e grupos sociais. Em outras palavras, dependem da expansão da infraestrutura social e do acesso da população que se encontra na base da estrutura social.

As teorias apresentadas também se mostraram relevantes para a concepção de que esses investimentos dependem da orientação, do direcionamento e, em grande medida, da ação direta do poder público. O Estado é o agente que pode atuar, *pari passu*, sobre as duas frentes que regem a dinâmica econômica, isto é, o consumo e o investimento. O que se procurou demonstrar é que essa atuação pode ser entendida enquanto um mecanismo estratégico para a construção de uma sociedade menos desigual. Em termos teóricos, o fortalecimento do consumo, pela redução da desigualdade em sua dimensão econômica,

garante uma elevação da demanda efetiva e dinamiza a economia no curto prazo. Já os investimentos permitem a manutenção e a sustentação da dinâmica econômica no longo prazo.

Deste modo, a combinação entre dinamismo de longo prazo e redução da desigualdade multidimensional passa a depender de uma composição de investimentos que privilegie setores ligados à infraestrutura social. Isto permitiria uma ampliação da oferta de bens e serviços fundamentais que conformam a dimensão social da desigualdade. O ponto central dessa estratégia é que esses investimentos podem gerar um duplo efeito: dinamizar a economia no longo prazo e reduzir a desigualdade multidimensional. Em outras palavras, essa permite a elevação do nível de emprego e renda (efeito multiplicador), a ampliação do consumo (afetando as decisões de produção) e o deslocamento, para cima, do patamar da demanda efetiva (ampliando novamente a renda e o emprego). Ademais, atua diretamente na redução da insuficiência de acesso, ao permitir a ampliação da oferta de bens e serviços como saúde, educação, transporte, habitação, saneamento, água, luz, segurança, lazer etc., que, ao atingir as classes sociais da base da estrutura socioeconômica, melhora sua condição de vida e reduz a desigualdade social.

O Capítulo 3 procurou fazer uma contribuição ao debate da desigualdade no Brasil. Constatou-se que a formação histórica do mercado de trabalho brasileiro produziu uma sociedade caracterizada por baixos salários, alta rotatividade e elevada informalidade. Foi sobre essa sociedade que, apesar da manutenção dessas características estruturais, o período recente deu sinais de redução da desigualdade. De fato, ocorreu de forma inédita na sociedade brasileira um movimento em direção à ampliação da participação dos salários na renda nacional (melhoria na distribuição funcional) e a diminuição da concentração de renda corrente num processo que fez com que a renda da base se ampliasse em ritmo mais acelerado que a do topo da distribuição, com todos os estratos auferindo ganhos reais. Esse movimento teve origem na melhora das condições econômicas e da geração de empregos e, também, nas opções adotadas por parte do poder público em direção à promoção de políticas que elevaram os rendimentos do trabalho e das aposentadorias e pensões atreladas ao salário mínimo (valor de referência da proteção social) e ampliaram os programas de transferência direta de renda.

O estudo do caso brasileiro permitiu compreender a extensão da redução da desigualdade para além de sua dimensão econômica, ainda que não pudessem ser feitas constatações a respeito da distribuição patrimonial financeira e/ou mobiliária. A partir, dos indicadores socioeconômicos da análise multidimensional dos estratos de renda (extremamente pobres, pobres e os 10% mais ricos da distribuição de renda) e da Análise do

Nível de Insuficiência Socioeconômica (ANIS), concluiu-se que a redução da desigualdade no Brasil entre 2000 e 2010, foi mais expressiva em sua dimensão econômica. Essa foi marcada pela redução da insuficiência de renda, da pobreza, da melhora das condições do mercado de trabalho, da ampliação da formalidade, da elevação do salário mínimo e dos programas de transferência de renda como o Bolsa Família. A atuação direta sobre o mercado de trabalho e a renda elevou e modernizou o padrão de consumo da sociedade, que passou a dedicar uma parcela de sua renda, além da utilização do crédito, à compra de uma grande quantidade de bens de uso individual. Esses resultados foram confirmados pela melhoria nos indicadores associados à dimensão do consumo no âmbito da ANIS.

Essas abordagens permitiram constatar que a redução da desigualdade se concentrou na dimensão econômica por conta de dois fatores: o primeiro refere-se às condições econômicas mais favoráveis, externas, num primeiro momento, e internas, posteriormente, que beneficiaram a elevação do emprego e da renda; e o segundo diz respeito às opções feitas pelo governo brasileiro, que fortaleceu as condições de acesso à renda para garantir o dinamismo econômico por meio do incentivo ao consumo. As medidas adotadas (valorização real do salário mínimo, transferência direta de renda - Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, aposentadoria rural e incentivos à formalização de micro e pequenas empresas – SIMPLES), contribuíram para melhorar as condições do mercado de trabalho e atuaram diretamente para a redução da pobreza e a concentração de renda corrente, afetando a dimensão econômica da desigualdade.

Reconhece-se que esse foi um passo importante, principalmente, em uma sociedade marcada historicamente por uma elevada desigualdade em todas as suas dimensões. No entanto, ficou evidente que as medidas adotadas no sentido de elevação dos investimentos em infraestrutura social, que se entende como o principal mecanismo para a redução da desigualdade social, não foram suficientes e não alteraram de forma estrutural o quadro de desigualdade em termos de insuficiência socioeconômica, isto é, não alteraram a diferenciação no acesso a bens e serviços de uso coletivo, característica histórica da sociedade brasileira. Os Programas de Aceleração do Crescimento (1 e 2) deram alguns sinais relevantes ao reconhecerem a necessidade de alterar a condição social e reduzir as desigualdades por meio da infraestrutura social. No entanto, a falta de prioridade a esses setores, somada aos problemas de execução e à consequente demora na entrega das obras, com exceção do Programa Luz para Todos e do Minha Casa Minha Vida, levaram a um quadro onde não se

observaram melhoras expressivas ou mudanças estruturais na dimensão social da desigualdade.<sup>243</sup>

É evidente que a ativação dos investimentos públicos no Brasil não passa apenas pela falta de prioridade. O contexto de déficit estrutural que marca o setor público brasileiro desde os anos 80, que requer a geração de superávits primários para financiar uma dívida interna crescente, deixa uma pequena margem de manobra para a ação do governo. Do orçamento público, a fatia que se destina aos investimentos é menor que 10%, enquanto que os recursos gastos com a dívida pública ultrapassam 40% do orçamento.<sup>244</sup>

Apesar desse cenário de baixa capacidade de promoção dos investimentos públicos, deve-se reconhecer que o Brasil, no período recente, pelas opções feitas e pela conjuntura econômica, deu um passo importante ao atuar sobre a dimensão econômica da desigualdade. Porém, esse avanço mostrou-se limitado frente às necessidades da sociedade, especialmente quando se percebe que a desigualdade em sua dimensão social ainda se mostra bastante elevada. Os efeitos positivos sobre a dinâmica econômica de um padrão de crescimento baseado predominantemente no consumo tem dado sinais de fragilidade, especialmente após a crise de 2008/2009. Esse padrão de crescimento não se mostra capaz de garantir uma dinâmica de longo prazo, especialmente por sua deficiência estar, como já observado, no peso maior dado à dinâmica do consumo (curto prazo) e na baixa capacidade de ativação do investimento, ainda que esse tenha, a reboque da elevação da renda das famílias, se ampliado no período. Vale ressaltar, também, que o crescimento impulsionado pelo consumo no Brasil e sua sustentação no longo prazo esbarram no baixo nível da renda média das famílias e no decorrente limite para o seu endividamento.

Portanto, um passo além deve ser dado. Para se alcançar um dinamismo de longo prazo, os esforços devem ser concentrados na elevação dos investimentos, especialmente aqueles em infraestrutura social. O enfrentamento da desigualdade em seu conceito mais amplo deve se tornar prioridade na agenda pública. Uma ampla e estrutural estratégia nacional deve ser pensada de forma a priorizar setores capazes de reduzir a desigualdade e, ao mesmo tempo, garantir uma dinâmica econômica de longo prazo para a economia brasileira. Esse caminho representa atacar e enfrentar a desigualdade em sua dimensão econômica, como tem

---

<sup>243</sup> Vale destacar que apenas o PAC 1 poderia ter impacto sobre os dados do Censo de 2010, pois o PAC II foi lançado após a execução da pesquisa.

<sup>244</sup> Fattorelli e Ávila (2015) apresentam as informações sobre o orçamento público e os destinos das receitas do Estado no website < <http://www.auditoriacidada.org.br>>.

sido feito no período recente, e em sua dimensão social, por meio da elevação do volume de investimentos em infraestrutura social.

Esses investimentos devem priorizar ao máximo as relações com estrutura produtiva da indústria nacional, de forma a ampliar os efeitos sobre a dinâmica econômica. Em termos gerais, o objetivo é buscar a redução da desigualdade, tanto pela elevação do emprego e da renda, no âmbito do mercado de trabalho, quanto pela redução da privação/insuficiência em termos de acesso aos bens e serviços essenciais à manutenção e à melhora da qualidade de vida da sociedade.

Em poucas palavras, a teoria de Keynes dá suporte para se pensar um possível caminho a ser seguido pelo Brasil. Essa trajetória deve privilegiar não só o consumo, mas também os investimentos em infraestrutura social. A condução da economia por parte do Estado brasileiro na direção da redução da desigualdade pode criar um efeito positivo e combinado, elevando o nível da demanda efetiva de longo prazo (expansão dos investimentos, do emprego e da renda) e reduzindo a desigualdade em sua dimensão social.

A experiência brasileira da década de 2000 veio demonstrar que o crescimento da produção nacional é uma condição fundamental para a redução da desigualdade na medida em que amplia a possibilidade de geração de emprego (especialmente aqueles associados ao setor formal da atividade) e da renda (fortalecida pelas políticas públicas que atuaram diretamente na dimensão econômica da desigualdade). Essa constatação, somada ao argumento de que a desigualdade social depende da dinâmica dos investimentos em infraestrutura social, implica em se assumir que a estratégia a ser adotada deve se concentrar na combinação de crescimento com elevação dos investimentos em setores que ampliem a oferta de bens e serviços públicos.

A conclusão, portanto, é que a alteração de rota para o desenvolvimento do Brasil passa pela migração de um modelo baseado no consumo para um baseado em investimentos em infraestrutura social. O Brasil deve perseguir, assim, uma estratégia que se baseie no que se pode chamar de **Modelo Keynesiano de Crescimento Orientado para a Redução da Desigualdade Multidimensional (MKCORDM)**.

O pilar central desse modelo é a atuação ativa do Estado na economia sob duas dimensões da desigualdade: 1) econômica, por meio da manutenção e do fortalecimento das políticas de distribuição de renda, da imposição de um regime de tributação mais progressivo sobre a renda com menor peso da tributação sobre o consumo, da transferência direta de renda e da valorização dos salários da base da estrutura de renda; e 2) social, a partir da elevação

dos investimentos em infraestrutura social (para reduzir a desigualdade de acesso e dinamizar a atividade econômica no longo prazo, gerando emprego e renda).

Nesse modelo, as peças da engrenagem da economia são o consumo (que se eleva pelo aumento do emprego e da renda e pela redução da desigualdade econômica), o investimento em infraestrutura social (que amplia o acesso e reduz a insuficiência socioeconômica em termos de bens e serviços públicos) e o Estado, elemento dinamizador e orientador do modelo. O crescimento da atividade econômica decorrente da execução do modelo aumenta o poder de arrecadação do Estado, o que se mostra fundamental para ampliar e garantir a manutenção e continuidade das políticas (econômicas e sociais) que caracterizam e sustentam o modelo.

Suas premissas são: 1) a desigualdade é um fenômeno multidimensional que se manifesta na diferenciação entre pessoas e grupos sociais no acesso à renda/propriedade/patrimônio (considerando as diferenças entre aqueles que já os possuem) e a uma gama de bens e serviços que não têm sua demanda atendida exclusivamente por mecanismo de mercado; 2) a redução da desigualdade de renda é favorável ao crescimento econômico no curto prazo por ampliar a capacidade de consumo daqueles que se encontram na base da estrutura social, onde a propensão a consumir é maior; 3) o crescimento da atividade produtiva é condição necessária para a redução da desigualdade na medida em que eleva o nível de emprego e amplia o acesso à renda e ao mercado de trabalho, afetando a base da distribuição; 4) os investimentos em infraestrutura social beneficiam a sociedade por reduzirem a insuficiência de acesso da parcela da base da estrutura social, reduzindo a desigualdade em termos multidimensionais; 5) a ação do Estado, ao favorecer investimentos em infraestrutura social, não provoca o chamado *crowding out*, pois a expansão dos investimentos, se combinada a uma estratégia de ativação da indústria nacional, favorece empresas que podem fornecer os equipamentos e os insumos necessários à construção dessa infraestrutura, podendo dinamizar e estimular o setor privado (*crowding in*).

Seguir esse modelo exigirá, certamente, um esforço grande por parte do poder público em direcionar e elevar recursos para a expansão dos investimentos em infraestrutura social. No entanto, o Brasil só alcançará uma sociedade mais justa e igualitária, em termos de acesso aos bens fundamentais que afetam a condição de vida de uma população, se priorizar estrategicamente a expansão da oferta desses bens e serviços e entender que essa expansão pode guiar e garantir o crescimento econômico, sustentando a demanda efetiva no longo prazo.

O Brasil pode encontrar na expansão da infraestrutura social um fim e um meio, isto é, um caminho para superar/enfrentar os problemas associados à desigualdade multidimensional e dinamizar a atividade econômica. Em outras palavras, enquanto houver pessoas passando fome, sem escola, sem atendimento médico, sem condição de se locomover nas cidades, morando em condições precárias e/ou sem acesso a bens como água e luz, ou sem uma destinação correta para o lixo ou esgoto, haverá a possibilidade de crescer sobre bases estruturais sob orientação do Estado, combinando desenvolvimento econômico e social com redução de desigualdades.



## Referências Bibliográficas

- AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P **A Economia do Subdesenvolvimento**. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1969.
- ALKIRE, S; FOSTER, J. **Counting and Multidimensional Poverty Measurement**. OPHI Working Paper n. 7. December, 2007.
- ALKIRE, S; SANTOS M. E. **Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries**. Working Paper n. 38. Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2010.
- ALKIRE, S; FOSTER, J; SETH, S.; SANTOS, E. S.; ROCHE, J.M.; BALLON, P. **Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: Counting Approaches: Definitions, Origins, and Implementations**. Chapter 4. OPHI. Working Paper, nº 85, January 2015.
- ALMEIDA, A. C. **A qualidade de vida no Estado do Rio de Janeiro**. Eduff, Niterói, Rio de Janeiro, 1997.
- ANAND, S.; SEN, A. K. **Sustainable Human Development: Concepts and Priorities**. Occasional Papers n. 8. Human Development Report Office, UNDP. New York – March 1994a.
- ANAND, S.; SEN, A. K. **Human Development Index: Methodology and Measurement**. Occasional Papers n. 12. Human Development Report Office, UNDP. New York – July 1994b.
- ASSELIN, L-M. **Composite indicator of multidimensional poverty**. Institut de Mathématique Gauss – IGM. Québec, Canada, 2002.
- ATKINSON, A. B. **On the measurement of inequality**. Journal of Economic Theory 2, 1970, p. 244–263.
- ATKINSON, A. B.; BOURGUIGNON, F. **The Comparison of Multi-Dimensioned Distributions of Economic Status**. Review of Economic Studies, 49, 183-201, 1982.
- BALTAR, P. E. A.; PRONI, M. W. **Sobre o regime de trabalho no Brasil: Rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial**. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A. e MATTOSO, J. (orgs.) Crise e Trabalho no Brasil. Modernidade ou Volta ao Passado. Scritta, São Paulo, 1996.
- BALTAR, P. E. A.; SANTOS, L. S.; KREIN, J. D.; LEONE, E.; PRONI, M. W.; MORETTO, A.; MAIA, A. G.; SALAS, C. **Moving towards decent work. Labour in the Lula Government: reflections on recent Brazilian experience**. In: Global Labour University Working Papers. Paper nº 9. May, 2010.
- BARBOSA, A. F. **A formação do mercado de trabalho no Brasil: da escravidão ao assalariamento**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, São Paulo, 2003.
- BARR, N. **The Economics of the Welfare State**. 4. Ed. New York: OXFORD University Press, 1987/2004.

- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)**. TD986 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Rio de Janeiro, 2003.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. TD1460 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Rio de Janeiro, 2010.
- BARROS, R. P.; FERREIRA, F. H. G.; VEGA, J. R. M.; CHANDUVI, J. S. **Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe**. Edición de conferencia. Washington, World Bank, 2008.
- BASTOS, E. K. X. **Distribuição Funcional da Renda no Brasil: estimativas anuais e construção de uma série trimestral**. TD1702 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília: Rio de Janeiro, 2012.
- BELLUZZO, L. G. **O Tempo de Keynes nos Tempos do Capitalismo**. Brazilian Keynesian Review. 1 (1), p. 18-34, 1st Semester/2015.
- BELLUZZO, L. G. e ALMEIDA **Enriquecimento e Produção: Keynes e a dupla natureza do Capitalismo**. Novos Estudos CEBRAP, Nº 23, pp. 120-127. Março de 1989.
- BEVERIDGE, W. **Social Insurance and Allied Services**. Report by Sir William Beveridge. London: HMSO, 1942.
- BIBI, S. **Measuring Poverty in a Multidimensional Perspective: A Review of Literature**. PMMA Working Paper, November, 2005-2007.
- BOURGUIGNON, F. **Comment to 'Multidimensioned Approaches to Welfare Analysis' by Maasoumi, E.** In Handbook of income inequality measurement. Ed. J. Silber, Boston, Dordrecht and London: Kluwer Academic, pp. 477-484, 1999.
- BOURGUIGNON, F; CHAKRAVARTY, S. R. **The measurement of multidimensional poverty**. Journal of Economic Inequality 1: 25–49, 2003.
- BRAGA, J. C. de S. **A financeirização da riqueza - a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais**. Economia e Sociedade (UNICAMP), Campinas - SP, n.2, 1993.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balanco 4 anos 2007-2010**. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Brasília, 2007-2010.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balanco 4 anos 2011-2014**. Programa de Aceleração do Crescimento. (PAC2) Brasília, 2011-2014.
- BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S.; NEDER, H. D. **Características regionais da pobreza rural no Brasil: algumas implicações para políticas públicas**. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e questão regional. (Série desenvolvimento sustentável; v.17). Brasília: IICA, 2013.
- BURAWOY, M. **A Transformação dos Regimes Fabris no Capitalismo Avançado**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 13, junho, Rio de Janeiro, 1990.
- CACCIAMALI, M. C. **Padrão de acumulação e processo de informalidade: Brasil e México**. Pesquisa & Debate. PUCSP, São Paulo, v. 12, n.1, p. 5-43, 2001.

CACCIAMALI, M. C.; BARBOSA, A. F. **Desigualdades Econômicas e Sociais no Nordeste**. Relatório de análise do tema 7. Projeto desenvolvimento de ações para o fortalecimento da participação do Banco do Nordeste nos espaços sub-regionais na área de sua atuação legal. IICA, março de 2014. (Mimeo)

CALIXTRE, A. B. Nas fronteiras da desigualdade brasileira - Reflexões sobre as décadas de 1990 e 2000. TD / FES, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11105-20141216.pdf>>.

CANBERRA GROUP **Final Report and Recommendations**. Expert Group on Household Income Statistic. Ottawa: The Canberra Group, 2001.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**. Global Editora. São Paulo, 1985.

CARNEIRO, R. **O Desenvolvimento Brasileiro Pós-Crise Financeira: Oportunidades e Riscos**. Observatório da Economia Global – n. 4 – Agosto, 2010.

CARVALHO, F. J. C. **Keynes on Probability, Uncertainty, and Decision Making**. Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 11, No. 1, pp. 66-81. Autumn, 1988.

CARVALHO, F. J. C. **Sobre a centralidade da teoria da preferência pela liquidez na macroeconomia pós-keynesiana**. Ensaio FEE Vol. 17, No 2, pp. 42-77, 1996.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social, uma crônica do salário**. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis, RJ: Ed Vozes, 1998.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. Ed. Xama, São Paulo, 1996.

CHICK, V. **Sobre moeda, método e Keynes: ensaios escolhidos**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1992/2010.

CHICK, V. **Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral**. Tradução de Jefferson Chaves Boechat e Daniel Camarinha. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1993.

CIDE. **IQM – Índice de Qualidade dos Municípios**. Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1998.

COMIN, F; BAGOLIN, I. P.; AVILA, R.; PORTO JÚNIOR, S. S.; PICOLOTTO, V. C. **Pobreza: da insuficiência de renda à privação de capacitações. Uma aplicação para a cidade de Porto Alegre através de um indicador multidimensional**. Projeto de Pesquisa: Pobreza Multidimensional em Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, 2006.

COSTA, M. **A multidimensional approach to the measurement of poverty**. IRISS. Working papers series No. 2002-05 – Luxembourg, 2002.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. **“Financeirização” da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas**. Economia e Sociedade, Campinas, (11): 137-50, dez. 1998.

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. (Orgs.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica - 2015**. São Paulo: Ed. Moderna, 2015.

DAVIDSON, P. **Money and the Real World**. The Economic Journal, Vol. 82, Nº. 325, pp. 101-115. Março, 1972.

DAVIDSON, P. **Finance, Funding, Saving, and Investment.** Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 9, No. 1, pp. 101-110. Autumn, 1986.

DECANCO, K.; LUGO, M. A. **Measuring inequality of well-being with a correlation-sensitive multidimensional Gini index.** Society for the Study of Economic Inequality - ECINEQ Working Paper nº 124, 2009.

DEDECCA, C. S. **Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil.** Revista de Economia Política, vol. 25, nº 1 (97), pp. 94-111, janeiro-março/2005.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento capitalista e a recorrência da desigualdade.** Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, São Paulo, 2009a. (Mimeo).

\_\_\_\_\_. **Desigualdade, mas de qual falamos?** TD / Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, n. 168, out. 2009b.

\_\_\_\_\_. **As desigualdades enquanto processo, perspectiva metodológica multidimensional.** Campinas: IE/UNICAMP, 2009c. (Mimeografado)

\_\_\_\_\_. **As desigualdades na sociedade brasileira.** Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, São Paulo, 2010. (Mimeo).

\_\_\_\_\_. **Os países desenvolvidos e a desigualdade econômica.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n. 3 (46), p. 449-484, dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre crescimento, desenvolvimento e desigualdades no Brasil.** In: Aporias para o planejamento público / organizadores: Geraldo Biasoto Junior, Luiz Antonio Palma e Silva. – São Paulo: FUNDAP, 2013. 289p. – (Debates Fundap)

DEDECCA, C. S.; BELIK, W.; TROVÃO, C. J. B. M.; SOUZA, L. F. **A Questão Social na Primeira Década do Século XXI: Conquistas e Desafios.** In: Brasil - Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome - SAGI. (Org.). Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome. 1ed.Brasília: MDS, 2014a, v. 3, p. 90-117.

DEDECCA, C. S.; BUAINAIN, A. M.; NEDER, H. D.; TROVÃO, C. J. B. M. **Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública.** In: Carlos Miranda; Breno Tiburcio. (Org.). A Nova Cara da Pobreza Rural: desafios para as políticas públicas. 1ed.Brasília: IICA, 2012, v. 16, p. 17-54.

DEDECCA, C. S., JUNGBLUTH, A. e TROVÃO, C. J. B. M. **A Queda recente da Desigualdade: Relevâncias e Limites.** XXXVI Encontro Nacional da ANPEC. Salvador, 2008.

DEDECCA, C. S.; TROVÃO, C. J. B. M. **Tendências das desigualdades socioeconômicas no Brasil.** Campinas: Unicamp, 2012. Mimeografado.

DEDECCA, C. S.; TROVÃO, C. J. B. M.; SOUZA, L. F. **A avaliação multidimensional da pobreza no Brasil.** In: Julio Boltvinik *et al.*. (Org.). Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. 1ed.Buenos Aires: CLACSO-CROP / Alberto Cimadamore, 2014b, v. 1, p. 275-304.

DEDECCA, C. S.; TROVÃO, C. J. B. M.; SOUZA, L. F. **Desenvolvimento e equidade: desafios do crescimento brasileiro.** Novos Estudos CEBRAP (Impresso), v. 98, p. 23-41, 2014c.

DEQUECH, D. **Reflexões sobre a Teoria Geral depois de 60 anos.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 17, n.2, p. 116-139, 1996.

DILLARD, D. **A teoria econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária.** Tradução de Albertino Pinheiro Júnior. – 5ª ed. – São Paulo: Pioneira, 1948/1986.

DILLARD, D. **A monetary theory of production: Keynes and the institutionalists.** Journal of Economic Issues (pre-1986), ABI/INFORM Global. V. 14, p. 255, jun, 1980.

DRAIBE, S.M. **A Construção Institucional da Política Brasileira de Combate à Pobreza: Perfis, Processos e Agenda.** Cadernos de Pesquisa – NEPP, Campinas, v. 34, p. 4-36, 1998.

EISNER, R. **Divergences of measurement and theory and some implications for economic policy.** The American Economic Review, New York, American Economic Association, v. 79, n. 1, 1989.

FATTORELLI, M. L.; ÁVILA, R. **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado.** 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012>>

FITOUSSI, J.; ROSANVALLON, P. **A nova era das desigualdades.** Trad. Miguel Serras Pereira. Oeiras: Celta Editora, 1996/1997.

FONSECA, A. **A Superação da Extrema Pobreza no Brasil e a Centralidade da Política Pública de Assistência Social.** Caderno de Textos. VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores. Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, Brasília, DF, 2011.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1959/1974.

GAJDOS, T.; WEYMARK, J. A. **Multidimensional generalized Gini indices.** Working Paper No. 03-w11. Department of Economics, Vanderbilt University, 2003.

GUERRA, A.; POCHMANN, M.; SILVA, R. A. **Atlas da Exclusão Social no Brasil: dez anos depois.** Volume 1. São Paulo: Cortez, 2014.

HAVERMAN, R; BERSHADKER, A. **The inability to be Self-Reliant as an Indicator of Poverty: Trends for the U.S., 1975-1997.** Review of Income and Wealth. Vol. 47:3. Pp. 335-360, 2001.

HICKS, J. R. **Value and capital.** Oxford: Clarendon Press, 1939.

HICKS, J. R. **The valuation of the social income.** Economica, New Series, London, Blackwell Publishing/London School of Economics and Political Science, v. 7, n. 26, May, 1940.

HICKS, J. R. **The valuation of the social income-a comment on Professor Kuznets' reflections.** Economica, New Series, London, Blackwell Publishing/London School of Economics and Political Science, v. 15, n. 59, Aug, 1948.

HOBBSBAWM, E. **Era dos Extremos – o breve século XX (1914-1991).** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFFMANN, R. **Tendências da distribuição de renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico.** In: TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C. (orgs.) *A controvérsia sobre a distribuição de renda no Brasil.* Zahar, Rio de Janeiro, 1978.

\_\_\_\_\_. **Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil.** In: Henriques, R. (Org.), *Desigualdade e pobreza no Brasil,* IPEA, Rio de Janeiro, 2000, 81-107.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade da renda e das despesas per capita no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar.** In: *Economia e Sociedade,* Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 647-661, dez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011)** In: Campello, T.; Neri, M. C. (Orgs) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília: Ipea, 2013.

\_\_\_\_\_. **Fatos relevantes sobre a distribuição da renda no Brasil.** 52º Congresso da SOBER, Painel 2. Goiânia, 27 a 30 de julho de 2014. Disponível em: <<http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/RDABRA6.pdf>>.

IBGE **Notas metodológicas.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 2010. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Resultados\\_Gerais\\_da\\_Amostra/Microdados/Documentacao.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/Microdados/Documentacao.zip)>.

ILO – International Labour Organization. **Household income and expenditure Statistics.** Seventeenth International Conference of Labour Statisticians. Geneva: International Labour Organization, 2003.

IPEA. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil.** Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2006.

IPEA **Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho.** In: *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego.* Capítulo 12. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IBGE. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Rio de Janeiro: PNUD, 1998.

JOSEPH, M.; KALDOR, N. *Economic Reconstruction After War.* Handbooks for discussion Groups. No. 5. London: Association for Education Citizenship, 1942.

JUSTINO P.; J. LITCHFIELD; NIIMI, Y. **Multidimensional Inequality: An Empirical Application to Brazil.** Working Paper 24. Poverty Research Unit at Sussex (PRUS), University of Sussex, 2004.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. **Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional.** *Economia e Sociedade,* Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

KAHN, R. F. **The Relation of Home Investment to Unemployment.** *The Economic Journal,* Vol. 41, No. 162, pp. 173-198. Jun, 1931.

KALDOR, N. **Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility.** *The Economic Journal*. Vol. 49, No. 195, pp. 549-552. Sep., 1939.

KALDOR, N. **The economic implications of Beveridge Plan.** In: Kaldor, N., Robinson, J., Evans, A. A., Schumacher, E. F. and Yates, P.L. *Planning for Abundance*. Peace Aims Pamphlet, No. London: National Peace Council, 1943.

KALDOR, N. **Alternative Theories of Distribution.** *The Review of Economic Studies*, Vol. 23, No. 2, pp. 83-100, 1955 – 1956.

KALDOR, N. e OTTAWAY, A. K. C. **The Cost of Social Security.** London: Social Security League, 1944.

KALDOR, N.; ROBINSON, J.; EVANS, A. A.; SCHUMACHER, E. F; YATES, P.L. **Planning for Abundance.** Peace Aims Pamphlet, No. 21. London: National Peace Council, 1943.

KALECKI, M. **Political Aspects of Full Employment.** *Political Quarterly*, pp. 1 – 9, 1943. Disponível em: <[http://economie.politique.free.fr/liens/Kalecki\\_1943.pdf](http://economie.politique.free.fr/liens/Kalecki_1943.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas.** Introdução e tradução de Jorge Miglioli. São Paulo, HUCITEC, 1977a.

\_\_\_\_\_. **Teoria da Dinâmica Econômica – Ensaio Sobre as Mudanças Cíclicas e a Longo Prazo da Economia Capitalista.** Coleção os Economistas. Editora Nova Cultural Ltda: São Paulo, 1977b.

KEYNES, J.M. **The consequences to society of changes in the value of money.** *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Ed. Elizabeth Johnson and Donald Moggridge. 1st ed. Vol. 4. Cambridge: Royal Economic Society, 1923/1978. pp. 1-36. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139520638.005>>.

\_\_\_\_\_. **Am I a liberal?** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. 1<sup>st</sup> ed. Vol. 9. Cambridge: Royal Economic Society, 1925/1978. pp. 295-306. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524162.028>>.

\_\_\_\_\_. **O Fim do Laissez-Faire.** In: Keynes J. M. “John Maynard Keynes: Economia”; Org: Tamás Szmrecsny; Editora Ática, São Paulo-SP, 1926/1983.

\_\_\_\_\_. **Industry, Economy, Currency and Trade.** In: *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Ed. Elizabeth Johnson and Donald Moggridge. 1st ed. Vol. 19. Cambridge: Royal Economic Society, 1927/1978. pp. 638-760. *University Publishing Online*. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524148.010>>.

\_\_\_\_\_. **Can Lloyd Geoge do it?** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. 1st ed. Vol. 9. Cambridge: Royal Economic Society, 1929/1978. pp. 86-125. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524162.015>>.

\_\_\_\_\_. **Fluctuations in the rate of investment – I. Fixed Capital.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. 1st ed. Vol. 6. *A Treatise on Money: The Applied Theory of Money*. Cambridge: Royal

Economic Society, 1930a/1978. pp. 85-90. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139520652.006>>.

\_\_\_\_\_. **Fluctuations in the rate of investment – II. Working Capital.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) The Collected Writings of John Maynard Keynes. 1st ed. Vol. 6. A Treatise on Money: The Applied Theory of Money. Cambridge: Royal Economic Society, 1930b/1978. pp. 91-115. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139520652.007>>.

\_\_\_\_\_. **Fluctuations in the rate of investment – III. Liquid Capital.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) The Collected Writings of John Maynard Keynes. 1st ed. Vol. 6. A Treatise on Money: The Applied Theory of Money. Cambridge: Royal Economic Society, 1930c/1978. pp. 116-131. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139520652.008>>.

\_\_\_\_\_. **As Possibilidades Econômicas de Nossos Netos.** In: Keynes J. M. “John Maynard Keynes: Economia”; Org: Tamás Szmercsny; 2ª Edição, Ática, São Paulo-SP, 1930d/1984.

\_\_\_\_\_. **The Fundamental Equations for the Value of Money.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) The Collected Writings of John Maynard Keynes Vol. 5, A Treatise on Money: The Pure Theory of Money. Cambridge: Royal Economic Society, 1930e/1978. pp. 120-135. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139520645.014>>.

\_\_\_\_\_. **I am becoming more fashionable again. The question of high wages.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge. The Collected Writings of John Maynard Keynes. (eds.) 1st ed. Vol. 20. Activities 1929–1931: Rethinking Employment and Unemployment Policies. Cambridge: Royal Economic Society, 1930f/1978. pp. 1-37. University Publishing Online. Web. 11 August 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524155.003>>

\_\_\_\_\_. **The Currency Question.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds). The Collected Writings of John Maynard Keynes. 1st ed. Vol. 21. Cambridge: Royal Economic Society, 1932a/1978. pp. 1-111. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524209.003>>.

\_\_\_\_\_. **Cheap Money, Wise Spending and the Means to Prosperity.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds). The Collected Writings of John Maynard Keynes. 1st ed. Vol. 21. Cambridge: Royal Economic Society, 1932b/1978. pp. 112-202. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524209.004>>.

\_\_\_\_\_. **A Monetary Theory of Production.** In: Keynes J. M. “The Collected Writings of J. M. Keynes”; Vol XIII; Cambridge University Press, 1933a/1972.

\_\_\_\_\_. **The Means to Prosperity.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) The Collected Writings of John Maynard Keynes. 1st ed. Vol. 9. Cambridge: Royal Economic Society, 1933b/1978. pp. 335-366. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524162.032>>.

\_\_\_\_\_. **The New Deal.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds). The Collected Writings of John Maynard Keynes. 1st ed. Vol. 21. Cambridge: Royal Economic

Society, 1933c/1978. pp. 289-339. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524209.006>>.

\_\_\_\_\_. **Poverty in plenty: Is the economic system self-adjusting?** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) *Towards the general theory. The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Royal Economic Society, 1934/1978 pp. 337-653. University Publishing Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524223.008>>.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** Tradutor: Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Editora Atlas, 1936/1992.

\_\_\_\_\_. **A Teoria Geral do Emprego.** In: Keynes J. M. "John Maynard Keynes: Economia"; Org: Tamás Szmrecsny; 2ª Edição, Ática, São Paulo-SP, 1937a/1984.

\_\_\_\_\_. **The "Ex-Ante" Theory of the Rate of Interest.** *The Economic Journal*, Vol. 47, No. 188, pp. 663-669. December, 1937b.

\_\_\_\_\_. **Slump and Rearmament.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Ed. 1st ed. Vol. 21. Cambridge: Royal Economic Society, 1937c/1978. pp. 383-483. University Publishing Online. <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524209.008>>.

\_\_\_\_\_. **Mr. Keynes and 'Finance'.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) *After the general theory. The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Cambridge: Royal Economic Society, 1938a/1978, pp. 1-350. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524261.001>>.

\_\_\_\_\_. **To Franklin Delano Roosevelt, 1 February 1938.** *Slump and Rearmament* In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge. (eds.) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. 1st ed. Vol. 21. Cambridge: Royal Economic Society, 1938b/1978. pp. 383-483. University Publishing Online. Web. 11 August 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524209.008>>.

\_\_\_\_\_. **The Beveridge Report.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. 1st ed. Vol. 27. Cambridge: Royal Economic Society, 1942a/1978. pp. 203-263. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524216.006>>

\_\_\_\_\_. **Employment Policy.** In: Elizabeth Johnson and Donald Moggridge (eds.) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. 1st ed. Vol. 27. Cambridge: Royal Economic Society, 1942b/1978. pp. 203-263. University Publishing Online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/UPO9781139524216.007>>.

KING, J. E. **Planning for Abundance: Nicholas Kaldor e Joan Robinson on the socialist reconstruction of Britain, 1942-1945.** In: Barends, I.; Caspari, V.; Schefold, B. (eds) *Political Events and Economic Ideas*. Great Britain: Edward Elgar Publishing Ltd, 2004.

KOLM, S.-C. **The optimal production of social justice.** In: Margolis, J., Guitton, H. (Eds.), *Public Economics*. Macmillan, London, pp. 145–200, 1969.

KOLM, S.-C. **Multidimensional egalitarianisms.** *Quarterly Journal of Economics* 91, 1–13, 1977.

KOSHEVOY, G.; MOSLER, K. **The Lorenz zonoid of a multivariate distribution.** Journal of American Statistical Association 91, pp. 873-882, 1996.

KREGEL, J. **Economic Methodology in the Face of Uncertainty: The Modelling Methods of Keynes and the Post-Keynesians.** The Economic Journal, Vol. 86, Nº. 342, pp. 209-225. Junho, 1976.

KREGEL, J. A. **Constraints on the Expansion of Output and Employment: Real or Monetary?** Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 7, No. 2, pp. 139-152. Winter, 1984-1985.

KREGEL, J. A. **Aspects of a Post Keynesian Theory of Finance.** Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 21, No. 1, pp. 111-133. Autumn, 1998.

KUWAHARA, M. Y.; PIZA, C. C. T. **MIQL-M: uma sugestão de índice multidimensional para a qualidade de vida na presença de desigualdades.** In: 38 Encontro Nacional de Economia ANPEC, Salvador, 2010.

KUZNETS, S **On the valuation of social income-reflections on Professor Hicks – Part I.** *Economica*, New Series, London, Blackwell Publishing/London School of Economics and Political Science, v. 15, n. 57, Feb, 1948a.

KUZNETS, S. **On the valuation of social income-reflections on Professor Hicks – Part II.** *Economica*, New Series, London, Blackwell Publishing/London School of Economics and Political Science.v. 15, n. 58, May, 1948b.

KUZNETS, S. **Economic growth and income inequality.** The American Economic Review, New York, American Economic Association, Vol. 45, n. 1, Mar, 1955.

KUZNETS, S. **Concluding remarks.** In: MOSS, M. The measurement of economic and social performance. National Bureau of Economics Research/Columbia University Press, New York, 1973.

LANGONI, C.G. **Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil.** Editora Expressão e Cultura, Rio de Janeiro, 1973.

LAVINAS, L. **A estrutura de financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social.** In: Dedecca, C. S. e Proni, M. W. (Orgs) *Economia e proteção social: textos para estudo dirigido.* Campinas, SP: IE/Unicamp. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 366p., 2006.

LOPES, H. M.; MACEDO, P. B. R.; MACHADO, A. F. **Indicador de pobreza: aplicação de uma abordagem multidimensional ao caso brasileiro.** TD223 / UFMG/Cedeplar. Belo Horizonte: 2003.

LUGO, M. C. **Comparing Multidimensional Indices of Inequality: Methods and Application.** Society of the Study for Economic Inequality – ECINEQ. Working Paper 14, 2005.

MAASOUMI, E. **The Measurement and Decomposition of Multi-dimensional Inequality.** *Econometrica*, 54 (4): pp. 991-997, 1986.

MAASOUMI, E. **Multidimensioned Approaches to Welfare Analysis.** In **Handbook of income inequality measurement.** Ed. J. Silber, Boston: Kluwer Academic, pp. 437-477, 1999.

MALAN, P. S. **Distribuição de Renda e Desenvolvimento: novas evidências e uma tentativa de clarificação da controvérsia.** In: Dados nº 21, UFMG, MG, 1978.

MANTEGA, G. **Modelos de crescimento e a teoria do desenvolvimento econômico.** Relatório de pesquisa nº 3. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1998.

MARCUZZO, M. C. **Whose Welfare State? Beveridge vs Keynes.** In Backhouse, R. and Nishizawa, T. (eds) *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain 1880-1945.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 189-206.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1963/1967.

MARX, K. **Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar.** Trad. Edgard Malagodi [*et al.*]. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. (1983) **O Capital.** Livro 1, V. 1 Trad. Regis Barbosa e Flavio R. Kothe, São Paulo: Abril Cultural.

MARX, K. **Capítulo VI inédito de O Capital, resultados do processo de produção imediata.** Klaus Von Puchen – 2ª ed. – São Paulo: Centauro, 2004.

MEDEIROS, C.A. **Industrialização e regime salarial na economia brasileira: os anos 60 e 70.** In: Economia e Sociedade nº 2, UNICAMP, Campinas, 1993.

MENDES, M. J. **Desigualdade e Crescimento: uma revisão da literatura.** Texto para Discussão nº 131. Núcleo de Estudos e Pesquisas, Consultoria Legislativa - Senado, Brasília, agosto de 2013. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 1º ago. 2013.

MINSKY, H. P. **John Maynard Keynes.** Tradução de Beatriz Sidou. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1975/2011.

MINSKY, H. P. **Estabilizando uma economia instável.** Tradução de José Maria Alves da Silva. 2.ed. Osasco, São Paulo: Novo Século Editora, 1986/2013.

MOSLER, K. **Multidimensional Welfarism.** In Eichhorn, W. (Ed.), *Models and Measurement of Welfare and Inequality* - Springer-Verlag, pp. 808-820, 1991.

NEDER, H. D. **Um Estudo sobre a Pobreza Rural com Abordagem Multivariada.** XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). Rio Branco – Acre, 20 a 23 de julho de 2008.

NORDHAUS, W. D.; TOBIN, J. **Is growth obsolete?** In: MOSS, M. *The measurement of economic and social performance.* New York: National Bureau of Economics Research/Columbia University Press, 1973.

OECD **Growing Unequal? Income distribution and poverty in the OECD countries.** Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris: OECD, 2008.

OLIVEIRA, F. **A Economia Brasileira: crítica da razão dualista.** Seleções Cebrap, n.1, São Paulo, 1975.

OSBERG, L.; SHARPE, A. **An index of economic well-being for select OECD countries.** Review of Income and Wealth, Ontario, International Association for Research in Income and Wealth/Blackwell Publishing, v. 48, n. 3, 2002.

OSBERG, L.; SHARPE, A. **New Estimates of the Index of Economic Well-being for Selected OECD Countries.** Center for the Study of Living Standards, 10e colloque de comptabilité nationale organisé par l'Association de comptabilité nationale, Paris, France, 2006.

PAULA, L. F. R. **Comportamento dos Bancos, Posturas Financeiras e Oferta de Crédito: de Keynes A Minsky.** Análise Econômica (UFRGS), Porto Alegre, v. 16, n.29, p. 21-38, 1998.

PEREIRA, L.R. **Rentismo e capital financeiro, reforma e revolução: as diferenças de interpretação sobre o novo capitalismo entre Keynes e a tradição marxista de Bukhárin, Hilferding e Lênin.** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia – Campinas, 2013.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI.** Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. – I. ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época.** Trad. Fanny Wrobel – 3ª ed. - Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1944/1980.

POSSAS, M. L. **Para uma Releitura Teórica da Teoria Geral.** In: LIMA, G. T. & SICSÚ, J. Macroeconomia do Emprego e da Renda: Keynes e o Keynesianismo. Barueri: Manole, 1986/2003.

\_\_\_\_\_. **Elementos para uma integração Micro-macrodinâmica na Teoria do Desenvolvimento Econômico.** Revista Brasileira de Inovação Vol. 1 Ano 1 Janeiro / Junho, 2002.

\_\_\_\_\_. **Uma Interpretação de Pontos Controversos da Teoria Geral de Keynes.** Brazilian Keynesian Review, 1 (1), p. 71-95, 1st Semester/2015.

PRADHAN, M.; RAVALLION, M. **Measuring Poverty Usiing Qualitative Perceptions of Consumption Adequacy.** Review of Economics and Statistics. Vol. 82:3. Pp 462-471, 2000.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento **Fazer as Novas Tecnologias Trabalhar para o Desenvolvimento Humano.** Relatório do Desenvolvimento Humano. PNUD, New York, 2001.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento **A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano. Relatório do Desenvolvimento Humano.** PNUD, New York, 2010.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento **Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resilência.** Relatório do Desenvolvimento Humano. PNUD, New York, 2014.

ROBINSON, J. **Introdução à teoria do emprego.** 4ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1969/1990.

ROBINSON, J. **Planning full employment.** The Times. January, 1943a.

ROBINSON, J. **Private Enterprise or Public Control**. London: Association for Education in Citizenship, 1943b.

ROBINSON, J. **The Problem of full employment**. Study outline 18 - Price one shilling. London: The Workers' Educational Association & Workers' Educational Trade Union Committee - Private Printing, 1943c.

ROCHA, S. **Estimação de linhas de indigência e de pobreza: opções metodológicas no Brasil**. In: Henriques, R. (Org.), *Desigualdade e pobreza no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro, 2000, 109-127.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem da desigualdade**. Trad. Maria Lacerda de Moura. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Mores. Julho, 1754/2001.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1978.

SABÓIA, J. M. **Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980-1983**. Revista de Economia Política, 6(3), São Paulo: Brasiliense, 1986.

SALAMA, P.; DEMESTRAU, B. **O tamanho da pobreza – economia política da distribuição de renda**. Garamond Ltda, Rio de Janeiro, 1999.

SALM, C. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica**. In: PAES DE BARROS, R. *et al.*. *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma análise da queda recente*. IPEA, Brasília, 2006.

SAVAGLIO, E. **Multidimensional inequality: A survey**. Working Paper No. 362, Dipartimento di Economia Politica, Università degli Studi di Siena, 2002.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Os Economistas. Editora Nova Cultural Ltda., São Paulo, 1964/1997.

SEN, A. K. **On Economic Inequality**. Clarendon Press, Oxford, 1973.

SEN, A. K. **Equality of What?** In: The Tanner Lecture on Human Values, delivered at Stanford University. May 22, 1979.

SEN, A. K. **A Decade of Human Development**. Journal of Human Development, 1:1, 17-23, 2000a. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14649880050008746>>.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta – São Paulo: Companhia das Letras, 2000b.

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

SETH, S. **Inequality, Interactions, and Human Development**. Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). WORKING PAPER NO. 23, August, 2009.

SILVA, A. M. R. **Um estudo sobre a pobreza multidimensional na Região Nordeste do Brasil**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Uberlândia, 2009.

SMEEDING, T.; SAUNDERS, P.; CODER, J.; JENKINS, S.; FRITZELL, J.; HAGENAAERS, A.; HAUSER, R.; WOLFSON, M. **Poverty, Inequality and Family Living**

**Standards Impacts Across Seven Nations: The Effect of Non-cash Subsidies for Health, Education and Housing.** Review of Income and Wealth. Vol. 39:3 Pp 229-256, 1993.

SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004.** TD 1166 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília: Rio de Janeiro, 2006.

SOUTO, A. L. S.; KAYANO, J.; ALMEIDA, M. A.; PETRUCCI, V. A. (1995) Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. Revista Pólis, São Paulo, n. 21, 1995.

STIGLITZ, J. **Alargando a nossa reflexão sobre vulnerabilidade.** In: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resilência. Relatório do Desenvolvimento Humano. PNUD, New York, 2014.

TAWNEY, R.H. **The religion of inequality.** In Desai, M. LSE on equality, a centenary anthology, London: Transaction Publishers, 1931/1995.

TELLES, P. **Brasil: Pobreza e Desigualdade. Para onde vamos?** Oxford Committee for Famine Relief – Oxfam, Brasília – DF, 2013. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/OxfamBrasil/brasil-pobreza-e-desigualdade-para-onde-vamos>>.

TROVÃO, C. J. B. M. **Desigualdades nos anos 2000: desafios para o desenvolvimento nacional brasileiro.** In: VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho. O Trabalho no Século XXI. Mudanças, impactos e perspectivas. Anais do VII Congresso Latino Americano de Estudos do Trabalho, São Paulo, 2013.

TSUI, K. -Y. **Multidimensional generalizations of the relative and absolute inequality indices: The Atkinson–Kolm–Sen approach.** Journal of Economic Theory 67, 251–265, 1995.

TSUI, K. -Y. **Multidimensional Inequality and Multidimensional Generalized Entropy Measures: An Axiomatic Derivation.** Social Choice and Welfare, 16 (1): pp. 145-157, 1999.

TSUI, K. -Y. **Multidimensional Poverty Indices.** Social Choice Welfare 19: 69-93, 2002.

UNICEF; IBGE **Municípios brasileiros: crianças e suas condições de sobrevivência.** Fundo das Nações Unidas para a Infância e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília, 1994.

United Nations Development Programme - UNDP. **New Dimensions of Human Security.** Human Development Report. New York, Oxford University Press, 1994.

WEBB, S.; WEBB, B. **Inequality of income and inequality of personal freedom.** In Desai, M. LSE on equality, a centenary anthology, London: Transaction Publishers, 1923/1995.

WEYMARK, J. A. **Generalized Gini inequality indices.** Mathematical Social Sciences 1, pp. 409–430, 1981.

WEYMARK, J. A. **The Normative Approach to the Measurement of Multidimensional Inequality.** Working Paper No. 03-W14. Department of Economics - Vanderbilt University, Nashville, 2004.

WOLFF, E.; ZACHARIAS, A.; MASTERSON, T. **Long-term Trends in the Levy Institute of Measurement of Economic Well-being (LIMEW), United States, 1959-2004.** Annandale-on-Hudson: The Levy Economics Institute. (Working Paper, 556), 2009.

WRAY R. L. **Theories of Value and the Monetary Theory of Production.** Working Paper n. 255, Levy Economic Institute, 1999.

ZACHARIAS, A. **A note on the Hicksian concept of income.** Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute. (Levy Institute of Bard College Working Paper, 342), 2002.



## Anexos

Anexo I			
Dimensões, indicadores e definições utilizados para mensuração da desigualdade a partir de uma abordagem multidimensional			
Dimensão	Indicador	Definição	Justificativa
Mercado de Trabalho e Renda	Taxa de desemprego	Relação entre o total de ocupados e a população economicamente ativa	Indicadores de mercado de trabalho e renda permitem avaliar a condição diferenciada de inserção econômica e de acesso a benefícios monetários públicos entre os distintos grupos populacionais ao mercado de trabalho e à renda, na medida em que esses, mensuram uma parcela da dimensão econômica da desigualdade
	Taxa de formalização	Relação entre os ocupados com contribuição à previdência e o total de ocupados	
	Taxa de assalariamento	Relação entre o número de assalariados (trabalhadores agrícolas, do setor privado, do setor público e empregados domésticos) e o total de ocupados	
	Incidência do trabalho agrícola	Relação entre o número de famílias com ao menos um membro ocupado no setor agrícola e o total de famílias	
	Incidência da previdência social	Relação entre o número de famílias com ao menos um membro que tenha recebido algum tipo de remuneração oriunda da previdência social (aposentadoria ou pensão) e o total de famílias	
	Incidência de programas sociais	Relação entre o número de famílias que recebiam algum tipo de benefício social (renda mínima, bolsa escola, bolsa família, etc.) e o total de famílias	
	Incidência da renda do trabalho	Relação entre o número de famílias com ao menos um membro que exercido trabalho remunerado e o total de famílias	
Condições de Vida e Consumo	Participação da renda do trabalho na renda total	Relação entre a massa de rendimentos do trabalho e a massa de rendimentos de todas as fontes	Indicadores de condição de vida permitem avaliar as diferenças em termos sociais (habitacionais) entre os distintos grupos populacionais, na medida em que o acesso aos bens e serviços públicos de uso coletivo estão, diretamente, relacionados à dimensão social da desigualdade
	Densidade de morador por dormitório	Número médio de moradores por cômodo utilizado como dormitório	
	Densidade de morador por banheiro	Número médio de moradores por banheiro exclusivo ao domicílio	
	Proporção famílias sem parede apropriada	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem parede apropriada (taipa, madeira aproveitada, palha ou sem parede) e o total de famílias	
	Proporção de famílias sem banheiro exclusivo do domicílio	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem banheiro de uso exclusivo do domicílio e o total de famílias	
	Proporção famílias sem rede apropriada de esgoto	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem rede apropriada de esgoto (fossa rudimentar, vala, rio, lago ou mar) e o total de famílias	
	Proporção famílias sem água encanada	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem água canalizada no domicílio ou na propriedade e o total de famílias	
	Proporção famílias sem coleta lixo apropriada	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem coleta de lixo apropriada (por exemplo, o lixo é queimado, enterrado, jogado em terreno baldio ou logradouro público, jogado em rio, lago ou mar) e o total de famílias	
	Proporção famílias sem acesso à energia elétrica	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem energia elétrica no domicílio e o total de famílias	
	Proporção de famílias sem televisão	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem televisão no domicílio e o total de famílias	
	Proporção de famílias sem máquina de lavar	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem máquina de lavar no domicílio e o total de famílias	
	Proporção de famílias sem geladeira	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem geladeira ou freezer no domicílio e o total de famílias	
	Proporção de famílias sem telefone (fixo ou celular)	Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem telefone (fixo ou celular) no domicílio e o total de famílias	
	Educação	Proporção de famílias sem computador	
Proporção de famílias sem internet no domicílio		Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem computador pessoal com acesso à internet no domicílio e o total de famílias	
Proporção de famílias sem veículo particular		Relação entre o número de famílias vivendo em domicílios sem veículo particular no domicílio e o total de famílias	
Taxa de analfabetismo		Relação entre o número de pessoas que não sabem ler e escrever e o total de pessoas	
Taxa escolarização crianças 6 a 14 anos		Relação entre o número de crianças de 6 a 14 anos que frequentavam a escola e o total de crianças	
Demografia	Defasagem escolar (6 a 14 anos)	Relação entre o número de crianças de 6 a 14 anos em defasagem escolar e o total de crianças de 6 a 14 anos	Indicadores educacionais permitem a avaliação de mais uma dimensão da desigualdade associada ao direito constitucional do cidadão de ter acesso ao conhecimento e à educação
	Incidência do ensino médio completo	Relação entre o número de famílias maiores de 17 anos com ensino médio completo e o total de pessoas de 17 anos ou mais	
	Incidência do Ensino Superior	Relação entre o número de famílias maiores de 21 anos com ensino superior completo e o total de pessoas de 21 anos ou mais	
	Razão dependência	Relação entre o número de pessoas com menos de 15 e/ou mais de 65 anos e o número de pessoas pertencentes à faixa etária de 15 a 64 anos	
	Tamanho médio das famílias	Número médio de pessoas por família	
Saúde - Agravantes da Condição Social (em proporção de famílias %)	Proporção famílias com chefe feminina	Relação entre o número de famílias com chefe feminina e o total de famílias	Indicadores demográficos possibilitam a mensuração das diferenças em termos de tamanho das famílias, localização espacial (rural ou urbana), estrutura e chefe familiar, além da condição migratória (variável de controle para mensurar as diferenças quanto à vulnerabilidade e/ou adaptação ao local de moradia entre as famílias com período de residência inferior a 4 anos)
	Proporção de famílias com residência inferior a 4 anos	Relação entre o número de famílias com residência inferior a 4 anos e o total de famílias	
	Proporção de famílias com chefe de não brancos	Relação entre o número de famílias com chefe de não brancos e o total de famílias	
	Proporção de domicílios localizados em área rural	Relação entre o número de domicílios localizados em área rural e o total domicílios	
Discriminação	Proporção de Domicílios pertencentes à Região Nordeste	Relação entre o número de domicílios pertencentes à Região Nordeste e o total domicílios	Indicadores de necessidades especiais permitem avaliar apenas a possibilidade de agravamento da condição socioeconômica em termos de saúde das famílias, na medida em que as pessoas com essas necessidades podem demandar cuidados e recursos especiais
	Com uma ou mais pessoas com dificuldade permanente de enxergar	Relação entre o número de famílias com uma ou mais pessoas com dificuldade permanente de enxergar e o total de famílias	
	Com uma ou mais pessoas com dificuldade permanente de ouvir	Relação entre o número de famílias com uma ou mais pessoas com dificuldade permanente de ouvir e o total de famílias	
	Com uma ou mais pessoas com dificuldade permanente de caminhar ou subir degraus	Relação entre o número de famílias com uma ou mais pessoas com dificuldade permanente de caminhar ou subir degraus e o total de famílias	
	Com uma ou mais pessoas com deficiência mental/intelectual permanente	Relação entre o número de famílias com uma ou mais pessoas com deficiência mental/intelectual permanente e o total de famílias	
Saúde - Agravantes da Condição Social (em proporção de famílias %)	Diferença dos rendimentos entre mulheres e homens	Relação entre os rendimentos de mulheres e homens	Indicadores de discriminação permitem uma avaliação da desigualdade em dimensões que vão além
	Diferença dos rendimentos entre negros e brancos	Relação entre os rendimentos de negros e brancos	
	Proporção de crianças negras em defasagem escolar	Relação entre o número de crianças negras de 7 a 14 em defasagem escolar e o total de crianças negras	
	Proporção de crianças brancas em defasagem escolar	Relação entre o número de crianças brancas de 7 a 14 em defasagem escolar e o total de crianças brancas	
	Taxa de analfabetismo de negros	Relação entre o número de pessoas negras que não sabem ler e escrever e o total de pessoas negras	
Taxa de analfabetismo de brancos	Relação entre o número de pessoas brancas que não sabem ler e escrever e o total de pessoas brancas		

Elaboração Própria